

Nederlandse Mededingingsautoriteit

ONTWERPBESLUIT

Ontwerpbesluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet.

Nummer 102752 / 59

Betreft zaak: Ontwerp methodebesluit transporttaak GTS

Datum:

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Leeswijzer	8
3	Wettelijk kader	11
3.1	Europees recht	11
3.2	De bevoegdheidsgrondslag	19
3.3	Beleidsregel	22
4	Context van dit besluit	26
4.1	Inhoudelijke context	26
4.2	Wettelijke context	32
5	Beoordelingskader van de Raad	37
5.1	Doelstellingen	37
5.2	Interpretatie van de Raad	50
6	Methode van regulering transporttaak GTS	60
6.1	Algemene uitgangspunten	60
6.2	Reguleringsperiode	66
6.3	Te reguleren taken en kosten	71
6.4	Totstandkoming van de x-factor	75
6.4.1	<i>Bepaling x-factor op hoofdlijnen</i>	<i>75</i>
6.4.2	<i>Bepaling begininkomsten</i>	<i>76</i>
6.4.3	<i>Bepaling eindinkomsten</i>	<i>76</i>
6.5	Behandeling van nieuwe investeringen, producten en diensten	76
6.5.1	<i>Algemeen</i>	<i>76</i>
6.5.2	<i>Behandeling van nieuwe investeringen</i>	<i>76</i>
6.5.3	<i>Behandeling van nieuwe producten en diensten</i>	<i>76</i>
6.6	Totstandkoming van individuele tarieven	76
6.6.1	<i>Bandbreedte</i>	<i>76</i>
6.6.2	<i>Rekenhoeveelheden</i>	<i>76</i>
7	Procedure	76
8	Dictum	76
	<i>Bijlage A: Uitwerking van de methode in rekenkundige formules</i>	<i>76</i>
	<i>Bijlage B: Mogelijke aanleiding tot afwijking kostenoriëntatie</i>	<i>76</i>
	<i>Bijlage C: Materiële vaste activaklassen en afschrijvingstermijnen</i>	<i>76</i>

[Bijlage D: Reactie op zienswijzen van belanghebbenden]

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 82, lid 2 van de Gaswet. Op grond hiervan moet de Raad voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet Gas Transport Services B.V. (hierna: GTS), genoemd in artikel 10 en 10a van de Gaswet, een methode van regulering vaststellen die een doelmatige bedrijfsvoering bevordert en die rekening houdt met voldoende kwaliteit van de uitvoering van deze taken. Ten behoeve van het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering stelt de Raad een doelmatigheidskorting (hierna: *x*-factor) vast (artikel 82, lid 4 van de Gaswet). In dit methodebesluit wordt de methode van regulering voor “transport (gerelateerde) taken” van GTS neergelegd en wordt tevens bepaald hoe de *x*-factor tot stand komt (methode). De vaststelling van de hoogte van deze *x*-factor vindt plaats in een separaat besluit.
2. In dit methodebesluit wordt een methode van regulering vastgesteld voor de taken als genoemd in artikel 10, lid 1, 2 en 3, sub a en b van de Gaswet (transporttaak en daaraan gerelateerde taken). Voor de taken als genoemd in artikel 10a, lid 1, sub b, c en d van de Gaswet (het in evenwicht houden van het gastransportnet, kwaliteitsconversie en flexibiliteitsdiensten) worden separaat methodebesluiten vastgesteld.
3. De vaststelling van dit methodebesluit komt geruime tijd na de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: CBb), waarmee een vorig methodebesluit¹ werd vernietigd. Reden is dat de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) aankondigde² zo spoedig mogelijk een nieuw reguleringskader te zullen gaan vaststellen dat op GTS van toepassing zou zijn. Gezien de (mogelijk) grote invloed van dit reguleringskader op het te ontwikkelen methodebesluit heeft de Raad gemeend dat het weinig zinvol zou zijn om vooruitlopend op dit nieuwe kader een nieuw methodebesluit te ontwikkelen. Het beleidskader van EZ is inmiddels neergelegd in de Beleidsregel met nadere regels met betrekking tot de uitoefening door de Raad van de bevoegdheid in artikel 82, lid 2 van de Gaswet³ (hierna: de Beleidsregel), welke op 7 juli 2008 is vastgesteld.

¹ Besluit met kenmerk 101847-65. Dit besluit is vernietigd door het CBb op 30 november 2006.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29023, nr. 37, brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 29 maart 2007, inzake het Reguleringsmodel gastransport landelijk netbeheerder GTS. Op 2 oktober 2006 had de Minister dit voornemen al aangekondigd, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 023, nr. 31.

³ Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 7 juli 2008, nr. WJZ 8076154, met betrekking tot de uitoefening door de Raad van Bestuur van de Mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet (Staatscourant 11 juli 2008, nr. 132/pag. 15).

Een nadere uitwerking van de consequenties die de Raad verbindt aan de Beleidsregel in relatie tot de inhoud van dit methodebesluit komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

4. De Raad stelt dit besluit vast voor het jaar 2009 tot en met het jaar 2012 (hierna: reguleringsperiode). Dit besluit is van toepassing op de netbeheerder die gas transporteert over het landelijk gastransportnet (GTS). De regulering voor regionale netbeheerders gas wordt in een separaat methodebesluit vastgesteld.

2 Leeswijzer

Opbouw van het besluit

5. Met dit besluit stelt de Raad een methode van regulering vast, inclusief de wijze waarop de x -factor voor de beheerder van het landelijk gastransportnet tot stand komt, die betrekking heeft op de transport (gerelateerde) taken (hierna: methodebesluit).
6. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. In de hoofdstukken 1 tot en met 5 beschrijft de Raad welk kader hij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van de Raad bij de totstandkoming van de methode van regulering te motiveren. Het kader wordt onder meer bepaald door de wettelijke basis (hoofdstuk 3), de context van de regulering van het landelijk gastransportnet (hoofdstuk 4) en de doelstellingen van de wetgever (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat een beschrijving van de werking van het reguleringssysteem. Hierbij beschrijft de Raad, gegeven het kader, uitvoerig de methode tot vaststelling van de x -factor en de wijze waarop enige richting wordt gegeven aan de hoogte en invulling van de tarieven. Hoofdstuk 7 bevat een omschrijving van de procedure die de Raad gevolgd heeft bij de totstandkoming van dit besluit. De Raad eindigt het besluit met zijn “*dictum*” (hoofdstuk 8).

Bijlagen bij het besluit

7. De Raad heeft vier bijlagen toegevoegd aan het besluit. De bijlagen zijn onderdeel van dit besluit. Bijlage A bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x -factor in rekenkundige formules. Bijlage B bevat een uitwerking van drie analyses van de Raad inzake mogelijke aanleiding af te wijken van het Europeesrechtelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie van tarieven. In bijlage C is een tabel met afschrijvingstermijnen voor materiële vaste activa terug te vinden, die ontleend is aan de regulatorische accounting regels voor regionale netbeheerders gas. [In Bijlage D geeft de Raad zijn reactie op de zienswijzen van belanghebbenden. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. Indien de zienswijzen hebben geleid tot een wijziging van dit besluit, dan zal de Raad dat duidelijk aangeven in onderhavig besluit.]

3 Wettelijk kader

8. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de bepalingen die gezamenlijk het wettelijk kader vormen voor dit besluit.

3.1 Europees recht

9. De Nederlandse wet- en regelgeving wordt in belangrijke mate beïnvloed door de Europese regelgeving op het gebied van energie. Deze regelgeving is, voor zover die is neergelegd in de Europese Richtlijn⁴ (hierna: de Richtlijn), overgenomen in de Gaswet en werkt, voor zover opgenomen in de Europese Verordening⁵ (hierna: de Verordening), rechtstreeks door in het Nederlandse rechtssysteem. Gezien de rol van de Europese regelgeving wordt hieronder een opsomming gegeven van de relevante Europeesrechtelijke bepalingen.
10. De Richtlijn legt regels neer voor de interne gasmarkt. Artikel 18 van deze richtlijn bevat de grondslag op basis waarvan lidstaten een tariefreguleringsstelsel voor gastransport opzetten.
'-1. De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een regeling voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem (...), op basis van gepubliceerde tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast, zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat die tarieven dan wel de methoden voor de berekening ervan, alvorens in werking te treden, worden goedgekeurd door een regelgevende instantie als bedoeld in artikel 25, lid 1, en dat deze tarieven, en de methoden indien alleen de methoden zijn goedgekeurd, worden gepubliceerd alvorens van kracht te worden.(...).'

⁴ Europese Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG

⁵ Europese Verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten.

11. Artikel 25 van de Richtlijn bepaalt het volgende:
- '-1. De lidstaten wijzen een of meer bevoegde instanties met de functie van regelgevende instantie aan. Deze instanties zijn geheel onafhankelijk van de belangen van de gassector. Zij zijn ingevolge dit artikel ten minste verantwoordelijk voor het garanderen van non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking (...).*
- 2. De regelgevende instanties zijn verantwoordelijk voor de vaststelling of de aan de inwerkingtreding voorafgaande goedkeuring van ten minste de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden inzake:*
- a) aansluiting op en toegang tot nationale netwerken, inclusief de tarieven inzake transmissie en distributie. Deze tarieven of methoden maken het mogelijk dat de noodzakelijke investeringen in de netwerken zodanig worden uitgevoerd dat zij de rentabiliteit van de netwerken waarborgen;*
- b) de verstrekking van balanceringsdiensten'*
12. De Verordening legt uitgangspunten neer voor de toegang tot aardgastransmissienetten, zoals het landelijk gastransportnet, met het doel belemmeringen voor de voltooiing van de interne markt aan te pakken. Onder meer worden criteria vastgesteld voor de berekening van de tarieven voor toegang tot het net. Artikel 3 van de Verordening bepaalt het volgende:
- "-1. De door de transmissiesysteembeheerders toegepaste tarieven, of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden die zijn goedgekeurd door de regelgevende instanties overeenkomstig artikel 25, lid 2, van richtlijn 2003/55/EG, alsmede de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 18, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn niet-discriminerend.*
- De lidstaten kunnen besluiten dat de tarieven ook kunnen worden vastgesteld aan de hand van marktgerichte regelingen, zoals veilingen, mits dergelijke regelingen en de eruit voortvloeiende inkomsten door de regelgevende instantie worden goedgekeurd.*
- De tarieven, of de methoden voor de berekening daarvan, zijn bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie en zijn tegelijk gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers en op het bieden van stimulansen voor investeringen en het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten.*

-2. De tarieven voor de toegang tot netten werken niet beperkend op de marktliquiditeit of versturend voor de grensoverschrijdende handel van de verschillende transmissiesystemen. Indien verschillen in de tariefstructuren of balanceringsmechanismen de handel tussen transmissiesystemen zouden belemmeren, streven transmissiesysteembeheerders onverminderd artikel 25, lid 2, van richtlijn 2003/55/EG, in nauwe samenwerking met de betrokken nationale instanties, actief naar de convergentie van tariefstructuren en tariefbeginselen, ook met betrekking tot balanceringsmechanismen.

13. Overweging (5) bij de Verordening luidt:
(5) 'Hogedrukpijpleidingen die plaatselijke distributeurs met het gasnet verbinden en die niet in de eerste plaats voor lokale aardgasdistributie worden gebruikt, vallen onder het toepassingsgebied van deze verordening.'
14. Overweging (6) bij de Verordening luidt:
(6) Er moeten criteria worden vastgesteld voor de berekening van de tarieven voor toegang tot het net opdat deze tarieven volledig voldoen aan het beginsel van nietdiscriminatie en aan de behoeften van een goed functionerende interne markt. Daarbij moet ten volle rekening worden gehouden met de noodzakelijke systeemintegriteit. Bovendien moeten de tarieven een afspiegeling vormen van de werkelijke kosten, voorzover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij wordt gelet op een redelijke winst op de investeringen, en, in voorkomend geval, rekening wordt gehouden met de benchmarking van de tarieven door de regelgevende instanties.
15. Overweging (7) bij de Verordening luidt:
(7) Bij de berekening van de tarieven voor de toegang tot netten is het van belang dat rekening wordt gehouden met de werkelijke kosten, voorzover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, en met de noodzaak om een redelijke winst op de investeringen te genereren en stimulansen te scheppen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur. In dat verband zal, met name als er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen, de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties een relevant punt van overweging zijn.

3.2 De bevoegdheidsgrondslag

16. Artikel 82, lid 1 van de Gaswet luidt:
'In afwijking van artikel 80 worden de tarieven ter uitvoering van de taken, genoemd in artikel 10 en 10a, eerste lid, onderdeel b, c en d, door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, vastgesteld overeenkomstig dit artikel.'

17. Artikel 82, lid 2 van de Gaswet luidt:
'Voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, genoemd in de artikelen 10 en 10a stelt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit de methode van regulering vast, voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt en met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd.'
18. Artikel 82, lid 3 van de Gaswet luidt:
'De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zendt jaarlijks voor 1 september aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een voorstel voor de tarieven voor uitvoering van de taken genoemd in de artikelen 10 en 10a, met inachtneming van de tariefstructuren, vastgesteld op grond van artikel 12f of 12g.'
19. Artikel 82, lid 4 van de Gaswet luidt:
'De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt de tarieven die kunnen verschillen voor de onderscheiden tariefdragers jaarlijks vast. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van netgebruikers op de gasmarkt een doelmatigheidskorting vast. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt de doelmatigheidskorting telkens vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaren. De doelmatigheidskorting heeft tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen.'
20. Artikel 82, lid 5 van de Gaswet luidt:
'Artikel 81c tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.'
21. Artikel 82, lid 6 van de Gaswet luidt:
'Indien een voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in het derde lid aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit is gezonden stelt deze de tarieven uit eigen beweging vast met inachtneming van dit artikel.'

3.3 Beleidsregel

22. Op 7 juli 2008 heeft de Minister van Economische Zaken de Beleidsregel vastgesteld. In deze Beleidsregel geeft de Minister algemene regels waarmee wordt aangegeven hoe het belang van tariefbescherming voor de afnemers wordt afgewogen tegen het publieke belang van voorzieningszekerheid en de daarmee samenhangende noodzakelijke investeringen in de Nederlandse gasrotonde. De Beleidsregel schrijft concrete reguleringsparameters voor die bij de vaststelling van de tarieven van GTS in acht genomen moeten worden.
23. Artikel 2 van de Beleidsregel luidt:
Bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet wordt uitgegaan van een gestandaardiseerde activawaarde op 1 januari 2005 van € 6.376.000.000, vermeerderd met de waarde van de investeringen die in gebruik zijn genomen in de periode tussen 1 januari 2005 en de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel. Voor zowel het landelijk gastransportnet zoals dat op 1 januari 2005 bestond als voor de investeringen die in de periode tussen 1 januari 2005 en de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel in gebruik zijn genomen, wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:
- a. een lineaire afschrijving over een termijn van 55 jaar voor leidingen, waarbij rekening wordt gehouden met reeds gedane afschrijvingen en jaarlijkse indexatie;*
 - b. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 5,5%.*
24. Artikel 3 van de Beleidsregel luidt:
- 1. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ter vervanging of uitbreiding van een deel van het lage druk transportleidingennet of ter vervanging van een deel van het hoge druk transportleidingennet, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:*
- a. de waarde van de investering;*
 - b. een lineaire afschrijving over een termijn van 55 jaar voor leidingen en jaarlijkse indexatie;*
 - c. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 5,5%.*
- 2. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ter uitbreiding van een deel van het hoge druk transportleidingennet, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:*
- a. de waarde van de investering;*
 - b. een lineaire afschrijving over een termijn van 20 jaar en jaarlijkse indexatie;*
 - c. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 7,0%.*

3. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ten behoeve van de in artikel 10a, onder b en c, van de wet omschreven taken, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:
- a. de waarde van de investering;
 - b. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 5,5%.

4 Context van dit besluit

25. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de inhoudelijke en wettelijke context van het besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst de Raad dit besluit in een breder perspectief. Het breder perspectief bestaat uit een beschrijving van de structuur van de Nederlandse gasmarkt, welke rol de Europese regelgeving speelt en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van de Raad.

4.1 *Inhoudelijke context*

Het beheer van gastransportnetten

26. De Raad houdt onafhankelijk toezicht op de gasmarkt, met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De gasmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van gas. Bij productie en levering van gas is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten in principe zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van gas is dit niet het geval. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van een bepaald net kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waarvan zij gebruik willen maken⁶.
27. Degene aan wie een gastransportnet toebehoort is verplicht voor het beheer van dat net een of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen⁷. De aanwijzing van een netbeheerder behoeft instemming van de Minister⁸. GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. Dit besluit heeft betrekking op de beheerder van het landelijk gastransportnet. Op het landelijk gastransportnet zijn relatief weinig direct aangesloten; de meeste afnemers zijn aangesloten op de regionale distributienetten. Deze regionale distributienetten zijn weer (via OV-GOSsen⁹) op het landelijk gastransportnet aangesloten.

⁶ Zie voor de mogelijkheid om een alternatief te kiezen voor de landelijk netbeheerder eveneens hoofdstuk 6.1, waarin wordt ingegaan op de mogelijkheid een bypass-leiding aan te leggen over kortere afstanden.

⁷ Ingevolge artikel 2, lid 1 van de Gaswet.

⁸ Ingevolge artikel 4, lid 2 van de Gaswet.

⁹ OV-GOSsen zijn gasontvangststations die de verbinding vormen tussen het landelijk gastransportnet en een regionaal gastransportnet. OV staat voor Openbare Voorziening.

Het gastransportnet van GTS speelt een cruciale rol in het faciliteren van de marktwerking op de gasmarkt.

28. In de Gaswet zijn de taken voor een netbeheerder bepaald. Een netbeheerder heeft onder meer als taak om zijn gastransportnet in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet en van het transport van gas over de netten waarborgt en het milieu ontziet. Daarnaast heeft een netbeheerder als taak om koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren¹⁰.
29. In aanvulling op deze algemene beheerstaken heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aantal bijzondere taken, op grond van artikel 10a van de Gaswet. Deze taken houden onder meer in het in evenwicht houden van het door hem beheerde gastransportnet, het door bijmenging van gassen of op andere wijze in overeengekomen kwaliteit en samenstelling brengen van gas ten behoeve van gebruikers van zijn gastransportnet en het aanbieden van flexibilitiediensten aan een ieder die daarom verzoekt, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.
30. Een netbeheerder heeft er belang bij dat hij de kosten die hij maakt om te voldoen aan de wettelijke taken kan terugverdienen, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers.
31. Een netbeheerder van een gastransportnet heeft geen wettelijk monopolie. Aangezien het niet doelmatig is om meerdere gastransportnetten naast elkaar te hebben, bevindt een netbeheerder zich feitelijk echter wel in een monopoliesituatie. Hij ondervindt bij het beheer van zijn gastransportnet nagenoeg geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat een netbeheerder onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven vaststelt of tussen verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden daardoor benadeeld. Omdat zij niet in staat zijn om te kiezen voor een aansluiting op een gastransportnet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*¹¹, voorziet de Gaswet in regels die de afnemers beschermt tegen dit gedrag van netbeheerders. Afnemers zijn gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Hieronder valt ook dat de netbeheerder in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

¹⁰ Ingevolge artikel 10, lid 1 en 3 van de Gaswet.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13.

32. De wetgever heeft de Raad belast met de taak om de tarieven van de netbeheerders te reguleren. Het doel van de regulering van een netbeheerder is om een methode vast te stellen waarmee een netbeheerder, zoals de Minister aangeeft, “*een prikkel krijgt om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie*”¹². Indien dat het geval is, resulteert naar de mening van de Raad een optimale balans tussen prijs en kwaliteit van de geleverde diensten. Met de vaststelling van een dergelijke methode reguleert de Raad het gedrag van dit bedrijf dat zich in een monopolioïde situatie bevindt. De Raad beoogt met een dergelijke methode een optimale balans te vinden tussen de belangen van de diverse betrokkenen. Toepassing van een dergelijke methode leidt uiteindelijk tot een *x*-factor die invulling geeft aan de doelmatigheidsverbetering die GTS moet behalen, via de tarieven die zijn mag berekenen aan haar afnemers voor het transport van gas en de daaraan ondersteunende diensten. Kortom, op deze wijze bevordert de Raad de doelmatige bedrijfsvoering van GTS zoals bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet.

4.2 *Wettelijke context*

33. De Raad hecht eraan inzichtelijk te maken hoe de tarieven voor de verschillende diensten ter uitvoering van haar taken als genoemd in artikel 10 en 10 a, lid 1, sub b, c en d van de Gaswet, bepaald worden door het methodebesluit en de hiervan afgeleide *x*-factor, en welke rol de TarievenCode Gas¹³ hierbij speelt. Daarom wordt in dit onderdeel uitgelegd hoe de verschillende (typen) besluiten met elkaar samenhangen.

Van methodebesluit en x-factor...

34. De Raad stelt met dit methodebesluit een (rekenkundige) methode vast voor berekening van de *x*-factor. De *x*-factor geeft invulling aan de doelmatigheidsverbetering die GTS moet behalen, via verlaging van de tarieven die zij mag berekenen voor het transport van gas en de daaraan ondersteunende diensten. Kortom, op deze wijze bevordert de Raad de doelmatige bedrijfsvoering van GTS zoals bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13.

¹³ TarievenCode Gas, vastgesteld bij besluit van 19 augustus 2005, SC 19-08-2005, nr. 160, p. 17, laatstelijk gewijzigd op 18 juni 2008, bij besluit met kenmerk 102879-6.

... rekening houdend met de *TarievenCode Gas*

35. In de *TarievenCode Gas* (artikel 12f van de *Gaswet*) is vastgelegd welke tariefstructuur ten grondslag ligt aan het tarief ter uitvoering van bepaalde diensten, voortvloeiend uit de transporttaak en daaraan ondersteunende diensten. De *TarievenCode Gas* legt daarmee de specifieke kostentoe rekening van deze diensten aan de verschillende afnemers (groepen) vast. In de *TarievenCode Gas* wordt bepaald welke kostensoorten als uitgangspunt dienen te worden genomen voor de tarieven van de diensten waarvoor de Raad de tarieven vaststelt.

.... naar *tariefbesluit*

36. Mede met inachtneming van de door de Raad vastgestelde *x*-factor en de tariefstructuren als bedoeld in artikel 12f van de *Gaswet* zendt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet jaarlijks aan de Raad een voorstel voor de tarieven die de netbeheerder zal berekenen voor de uitvoering van de taken als genoemd in artikel 10 en 10a, lid 1, sub b, c en d van de *Gaswet* (hierna: *tarievenvoorstel*).
37. Uiteindelijk stelt de Raad de tarieven voor de diensten als bedoeld in artikel 10 en 10a, lid 1, sub b, c en d van de *Gaswet* jaarlijks vast (hierna: *tariefbesluit*). Dit *tariefbesluit* bevat de tarieven die gebruikers van het landelijk gastransportnet moeten betalen.
38. Door middel van onderhavig *methodebesluit* wordt de methode van regulering vastgesteld voor de taken (en tarieven) als genoemd in artikel 10, lid 1, 2 en 3 sub a en b van de *Gaswet*, zijnde de transporttaak en daaraan gerelateerde taken.
39. De Raad merkt tot slot op dat hij tot op heden het aanleggen en beheren van een aansluiting op een gastransportnet niet reguleert. In het conceptbesluit op bezwaar tegen het besluit tot vaststelling van de technische codes gas¹⁴ is op dit punt door de Raad een ander standpunt ingenomen. Het conceptbesluit op bezwaar is genotificeerd en het definitieve besluit op bezwaar zal door de Raad worden genomen nadat de notificatieprocedure is doorlopen¹⁵. Indien de Raad daarin oordeelt dat hij de aansluittarieven eveneens dient te reguleren, dan zal de Raad, voor zover nodig en mogelijk, onderhavig besluit ook op dit punt uitbreiden.

¹⁴ Besluit van 21 november 2006, nummer 101929/50, tot eerste vaststelling van de Aansluit- en transportvoorwaarden Gas-RNB, de Aansluitvoorwaarden Gas-LNB, de Netkoppelingsvoorwaarden Gas-LNB, de Meetvoorwaarden Gas-RNB en de Meetvoorwaarden Gas-LNB (voorwaarden als bedoeld in artikel 12b van de *Gaswet*).

¹⁵ Dit besluit op bezwaar ligt thans voor bij de Europese Commissie in het kader van de notificatieplicht, zie http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_nl.htm].

5 Beoordelingskader van de Raad

40. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad welk beoordelingskader hij hanteert voor de methode van regulering. De doelstellingen van de Europese en nationale wetgever en de interpretatie van de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) zijn voor de Raad leidend geweest bij het opstellen van dit kader. De Raad geeft hiervan een samenvatting. Ook geeft hij aan hoe hij deze passages interpreteert.

5.1 Doelstellingen

41. Met het reguleren van de tarieven van de landelijk netbeheerder heeft de wetgever bepaalde doelstellingen willen bereiken. Deze doelstellingen zijn op hoofdlijnen benoemd en beschreven in artikel 82, lid 2 en 4 van de Gaswet. De Raad heeft onderzocht of er aanwijzingen zijn in de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de E-wet, waarmee hij de doelstellingen van de wetgever, zoals neergelegd in de begrippen in deze artikelen, nader zou kunnen concretiseren. Daarbij is nadrukkelijk de inhoud van de Beleidsregel van de Minister betrokken. Ook vanuit de Europese wetgever is een aantal uitgangspunten bij de regulering van tarieven meegegeven. Deze uitgangspunten worden genoemd in artikel 18 van de Richtlijn en artikel 3 van de Verordening.

Europese doelstelling kostenoriëntatie van tarieven inclusief een redelijk rendement

42. Uit artikel 3 van de Europese Gasverordening volgt dat de tarieven die door GTS als transmissiesysteembeheerder worden gehanteerd een afspiegeling zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder. De tarieven houden eveneens rekening met de nodige winst op de investeringen. De Europese Commissie licht deze doelstellingen als volgt toe¹⁶:
- 'It follows from the Regulation, as well as from the Directive (see for example recital 16 of the Directive) that the starting Point for access tariffs to the networks is based on the underlying costs of providing the service. Where appropriate, benchmarking of tariffs may be taken into account. (..) The Regulation requires tariffs to reflect actual costs incurred, insofar as such costs correspond to those of an efficient and structurally comparable network operator.*

¹⁶ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3, 20 april 2007, bron: http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/notes_for_implementation_reg_en.htm of Regulation 1775/2005.

Only those costs that an efficient and structurally comparable network operator would incur must be taken into account. Costs incurred by inefficient operations or not related to network operations would not qualify for inclusion in the establishment of tariffs.

43. Ten aanzien van het redelijke rendement op investeringen geeft de Commissie het volgende aan:
'The Regulation requires tariffs also to include an appropriate return on investments. This return must be commensurate with the risk involved in the investment and must not lead to distortions in other parts of the gas supply chain.'
44. Aan de Europese uitgangspunten wordt als volgt voldaan. De Minister heeft in de Beleidsregel de hoogte van de kapitaalslasten van GTS vastgelegd. Ook is daarin vastgelegd van welke redelijke vermogenskostenvergoeding dient te worden uitgegaan. De Raad dient voorts bij de vaststelling van de operationele kosten uit te gaan van de kosten die ook gemaakt zouden worden door een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder. De wijze waarop de Raad dit doet, vloeit voort uit artikel 82, lid 4 van de Gaswet, op basis waarvan de Raad door toepassing van een doelmatigheidskorting de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bevordert.

Wettelijke doelstelling 'bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering'

45. Artikel 82, lid 4 van de Gaswet geeft aan dat de doelmatigheidskorting tot doel heeft om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. Artikel 82 van de Gaswet is bij amendement¹⁷ in de Gaswet opgenomen. De toelichting bij het amendement luidde als volgt:
'Het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten heeft zich in de praktijk bewezen als een goed werkend en door alle betrokken partijen als wenselijk ervaren systeem. Daarnaast biedt een systeem van gereguleerde toegang tot gasnetten de kleinverbruikers de beste bescherming tegen onredelijke voorwaarden en tarieven. Het in de Elektriciteitswet 1998 neergelegde systeem wordt om deze redenen ook ingevoerd in de Gaswet. Het systeem in de Gaswet is inhoudelijk afgestemd op het systeem in de Elektriciteitswet 1998. Het beleidskader met betrekking tot voorwaarden en tarieven wordt bepaald door middel van bij ministeriële regeling te stellen algemene regels onder controle van het parlement. Door de directeur DTe worden binnen dit beleidskader uitvoeringsbesluiten genomen met betrekking tot de tarieven en voorwaarden waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Vanwege de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als systeembeheerder, gelijk de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, wordt voor deze netbeheerder voorzien in een afwijkend systeem van tariefregulering.'

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 372, nr.58 10.

46. Aangezien in de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet verdere aanknopingspunten ten aanzien van het doel van de doelmatigheidsregulering ontbreken, wordt gezien de (in het hiervoor aangehaalde citaat aangegeven) relatie met het systeem voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, aangesloten bij de toelichting op de relevante artikelen in de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Daarbij is van belang op te merken dat artikel 41, lid 3 van de E-wet enkel aan de wet is toegevoegd om het doel van de doelmatigheidskorting te codificeren; de formulering zoals die vóór het invoeren van deze aanvullende bepaling luidde (en die nagenoeg gelijk is aan de tekst van het huidige artikel 82 van de Gaswet), had aldus de Minister ook reeds het doel om eventuele overwinsten terug te brengen tot een redelijk rendement, almede een efficiëntieprikkel in te voeren. De Raad gaat er derhalve vanuit dat het begrip ‘doelmatigheidskorting’ dezelfde inhoudelijke betekenis heeft als het begrip in artikel 41 van de E-wet¹⁸.
47. In artikel 41, lid 1 van de E-wet is vastgelegd dat de Raad “door middel van marktwerking” de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert. De Minister heeft dit als volgt toegelicht:
- “In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij meer voor hun geld krijgen. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopolioïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiëncyniveau dienen te verhogen.”¹⁹*
48. Ten aanzien van de relatie tussen het methodebesluit en de doelmatigheidskorting heeft de Minister het volgende opgemerkt:

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13 en nr. 110b, p. 5.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p.13.

*'Artikel 82 heeft betrekking op de tarieven van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.
Het tweede lid van artikel 82 geeft de directeur DTe de bevoegdheid om voor elke taak van de
landelijk netbeheerder de methode van regulering van te stellen.*

*Daarbij houdt de directeur DTe rekening met het belang dat de doelmatige bedrijfsvoering wordt bevorderd. Hij kan hierbij tevens rekening houden met de internationale omgeving waarbinnen het landelijk gastransportnet functioneert. Het vierde lid geeft de directeur DTe expliciet de bevoegdheid om een doelmatigheidskorting vast te stellen voor de landelijk netbeheerder. De verhouding tussen de beide leiden is daarmee als volgt: op grond van het tweede lid wordt een methodiek ontwikkeld waarmee de hoogte van de doelmatigheidskorting zoals bedoeld in het vierde lid kan worden vastgesteld.*²⁰

49. De Raad benadrukt dat artikel 82, lid 2 van de Gaswet de Raad opdraagt een methode van regulering vast te stellen en dat de Raad daarnaast op grond van artikel 82 lid 2 Gaswet de doelmatigheidskorting moet vaststellen. Dat is dus anders dan bij de regulering van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit, waar de Raad een methode moet vaststellen ten behoeve van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekenvolume.

Wettelijke doelstelling 'bevorderen meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken'

50. Artikel 82, lid 2 van de Gaswet geeft aan dat rekening wordt gehouden met het belang van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken van de landelijk netbeheerder.
51. Bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet heeft de wetgever geen uitleg gegeven hoe de bevordering van de doelmatige kwaliteit in de regulering vormgegeven zou moeten worden. In tegenstelling tot bij de regionale netbeheerders elektriciteit²¹ en gas²² ontbreekt bij de landelijk netbeheerder de bevoegdheid om ten behoeve van kwaliteitsregulering een kwaliteitsterm vast te stellen, die ook wel de q-factor wordt genoemd. De q-factor bepaalt in welke mate de tarieven van de regionale netbeheerders worden bijgesteld in verband met de geleverde kwaliteit. Over de mogelijkheid om bij de regulering van gastransportnetten rekening te houden met de q-factor wordt in de toelichting het volgende opgemerkt: *'De aard van het te transporteren product gas eist een specifieke invulling van de kwaliteitsregulering. Zo zal het kwaliteitsbegrip bij gas in belangrijke mate veiligheidsaspecten betreffen die kenmerkend zijn voor het product gas.'*²³
52. Bij de netbeheerder voor het landelijk hoogspanningsnet ontbreekt de bevoegdheid om een q-factor vast te stellen eveneens²⁴. De toelichting bij het ontbreken van die bevoegdheid luidt als volgt:

²⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29372, C, p. 4.

²¹ Artikel 41a, lid 1, sub b van de E-wet.

²² Artikel 81a, lid 1, sub b van de Gaswet.

²³ Zie voetnoot 18.

²⁴ Artikel 41d, lid 1 van de E-wet.

‘Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt geen kwaliteitsterm vastgesteld. Artikel 41, derde lid van de Elektriciteitswet 1998 maakt dit mogelijk doordat de vaststelling van een kwaliteitsterm optioneel is. In plaats daarvan geldt voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet op grond van de Netcode de eis van de enkelvoudige storingsreserve. (..)’²⁵

Wel wordt ook in artikel 41e van de E-wet aangegeven dat de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken door middel van de methode zou moeten worden bevorderd.

Overige Europeesrechtelijke uitgangspunten

53. Naast het voorgeschreven uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven, geeft artikel 3 van de Verordening nog aan dat tarieven aan de volgende uitgangspunten moeten voldoen: *‘houden rekening met noodzaak van systeemintegriteit, transparantie, non-discriminatie, bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie, gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers, stimulerend voor investeringen, gericht op het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten, niet beperkend op de marktliquiditeit en niet verstorend voor de grensoverschrijdende handel.’*

5.2 Interpretatie van de Raad

54. In dit onderdeel van het besluit geeft de Raad aan hoe hij de wettelijke doelstellingen interpreteert.

Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

55. In artikel 82, lid 2 van de Gaswet is bepaald dat de Raad bij het vaststellen van de methode van regulering rekening dient te houden met het feit dat de vastgestelde methode van regulering eraan moet bijdragen dat een doelmatige bedrijfsvoering wordt bevorderd.
56. Dit methodebesluit dient derhalve een methode tot vaststelling van de doelmatigheidskorting te bevatten. Naar het oordeel van de Raad omvat “rekening houden met doelmatigheid” dat de methode (en tarieven) ruimte aan GTS bieden voor het terugverdienen van de kosten en een redelijk rendement, zoals vastgelegd door de Minister in de Beleidsregel. Tevens dient de methode prikkels te bevatten die de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bevorderen (operationele kosten). In deze methode houdt de Raad rekening met productiviteitsveranderingen die betrekking hebben op de arbeidskostencomponent van de operationele kosten. Ook wordt GTS gestimuleerd om bij deze inkoop van energie en materiaal niet meer te betalen dan in de markt gebruikelijk.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10.

Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken

57. Uit de zinsnede '*het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken wordt bevorderd*' kan worden afgeleid dat de Raad eveneens rekening dient te houden met de (doelmatige) kwaliteit van de uitvoering van de taken. Deze tekst lijkt sterk op de tekst uit artikel 41 van de E-wet, waarin staat: '*het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd*'. Dit artikel verwijst naar de kwaliteitsregulering zoals die bij regionale netbeheerders wordt toegepast, door middel van de q-factor. Bij GTS ontbreekt de mogelijkheid om een q-factor vast te stellen.
58. Naar het oordeel van de Raad wordt de kwaliteit van het transport over het landelijk gastransportnet reeds afdoende gewaarborgd²⁶ via de technische voorwaarden gas en via het toezicht op artikel 8 van de Gaswet (kwaliteits- en capaciteitsdocument) en de Ministeriële Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas²⁷. De Raad ziet derhalve geen aanleiding om in de onderhavige methode door middel van de reguleringsmethode een nadere financiële prikkel in te bouwen om de kwaliteit van het transport te bevorderen. De methode van regulering laat bovendien de ruimte om noodzakelijke investeringen terug te verdienen en het rendement zorgt voor een extra stimulans voor nieuwe investeringen inclusief het product- en dienstaanbod ter facilitering van de markt. De wijze waarop de methode hiermee rekening houdt, wordt beschreven in hoofdstuk 6.5. Hiermee waarborgt de methode dat de kwaliteit voor zover nodig door middel van investeringen op peil blijft.

Overige Europeesrechtelijke uitgangspunten

59. De Raad interpreteert de overige doelstellingen van de Europese wetgever, voor zover zij zien op de tariefregulering, als een aanvulling op het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Hierna geeft de Raad aan of en hoe deze uitgangspunten een rol spelen in de methode van regulering van GTS.

²⁶ Dat de kwaliteit goed gewaarborgd is blijkt ook uit de kwaliteitsindicatoren die GTS heeft opgenomen in haar 'Rapportage Kwaliteitsindicatoren 2007'. Daaruit blijkt dat de waarden voor jaarlijkse uitvalduur, de gemiddelde onderbrekingsduur en onderbrekingsfrequentie zeer laag zijn. Het rapport is te vinden op www.gastransportservices.nl.

²⁷ Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, Staatscourant 30 december 2004, nr. 253 / pag. 9

60. Het uitgangspunt *transparantie* houdt aldus de toelichting van de Commissie in dat de tarieven en methode transparant zijn vanuit de gebruiker bezien, in de zin dat de tarieven duidelijk en voor de hand liggend zijn, inclusief de tariefcomponenten, zodat de gebruiker zich bewust is van de prijs van de dienst en van de onderliggende kosten²⁸. De Raad houdt hier in de methode mee rekening door te beschrijven op welke wijze de totale inkomsten uiteindelijk resulteren in tarieven. De TarievenCode verdere uitwerking aan dit uitgangspunt, doordat het richtlijnen bevat die de transparantie verder vergroten.
61. Het uitgangspunt dat rekening gehouden moet worden met de *noodzaak van systeemintegriteit* kan bij de tariefregulering zo worden uitgelegd dat ruimte geboden moet worden voor investeringen die op langere termijn noodzakelijk zijn om de betrouwbaarheid van het netwerk te garanderen. Dit houdt in dat investeringen die bedoeld zijn om congestie op te lossen, meegenomen worden in de methode en tarieven. De Raad houdt hier rekening mee door in de methode prikkels te bieden voor nieuwe investeringen. Hiermee wordt eveneens tegemoet gekomen aan het uitgangspunt dat het reguleringskader *stimulerend is voor nieuwe investeringen*.
62. De Verordening schrijft eveneens voor dat sprake moet zijn van *interoperabele transmissienetten*. De Commissie geeft aan²⁹ dat onder interoperabiliteit verstaan kan worden de technische mogelijkheid om een veilige gasstroom tussen verschillende netwerken mogelijk te maken, die mogelijk in beheer zijn door een andere (buitenlandse) netbeheerder. Maatregelen die dit mogelijk maken, zijn reeds vastgelegd in de technische voorwaarden (technische codes gas) en hebben geen tariefaspecten. In onderhavig besluit hoeft hierover naar het oordeel van de Raad dan ook niets aanvullends te worden geregeld aangezien het een integraal onderdeel is van de entry tarieven op grenspunten.
63. Het uitgangspunt dat de methode *niet beperkend op de marktliquiditeit* werkt, houdt in dat de tariefsystematiek zo ontworpen is dat de capaciteit efficiënt gebruikt wordt en tegelijkertijd zoveel mogelijk capaciteit als technisch mogelijk beschikbaar wordt gesteld. Deze doelstelling is daarmee ook gekoppeld aan het uitgangspunt dat de tarieven bevorderlijk moeten zijn voor de efficiënte handel in gas en concurrentie.

²⁸ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3, 20 april 2007, bron: http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/notes_for_implementation_reg_en.htm of Regulation 1775/2005.

²⁹ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3, 20 april 2007, bron: http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/notes_for_implementation_reg_en.htm of Regulation 1775/2005.

De hoogte van het rendement zou een prikkel moeten zijn voor GTS om de mogelijkheden van het systeem te exploreren en het systeem zoveel als mogelijk te benutten. Daarmee houdt deze methode derhalve rekening met dit uitgangspunt.

64. Met het uitgangspunt dat de tarieven *niet verstorend voor de grensoverschrijdende handel* zijn, is aldus de Commissie bedoeld dat, voor zover er verschillen zijn in tariefstructuren tussen lidstaten, zoveel mogelijk beoogd wordt de tariefstructuren tussen lidstaten te convergeren. De tariefstructuren, die worden uitgewerkt in de Tarievencode Gas, bepalen de kostenverdeling over individuele tarieven en hebben geen invloed op de toegestane inkomsten, zodat dit uitgangspunt bij onderhavig besluit geen rol speelt.
65. De Raad huldigt het uitgangspunt dat de tarieven *zijn gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers* door ervoor zorg te dragen dat ieder tarief zoveel mogelijk de kosten weerspiegelt die voor die dienst gemaakt worden en die door de gebruiker van die dienst worden veroorzaakt. Dit kostenveroorzakingsbeginsel is reeds vastgelegd in artikel 3.4.2 van de Tarievencode Gas. In de methode wordt dit tot uitdrukking gebracht door het hanteren van bandbreedtes, waarbinnen wordt verondersteld dat een tarief de kosten weerspiegelt. Gemotiveerd kan hiervan worden afgeweken, mits daarmee op betere wijze recht wordt gedaan aan het kostenveroorzakingsbeginsel.

6 Methode van regulering transporttaak GTS

66. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk de verschillende onderdelen van de methode van regulering van de transporttaak van GTS. Onderdeel van de methode van regulering vormen vaststelling van de *x*-factor (doelmatigheidskorting) en de wijze waarop de Raad enige richting geeft aan de hoogte en invulling van de tarieven voor de verschillende diensten. Bij de beschrijving van het reguleringssysteem zal de Raad zo mogelijk aangeven welke onderliggende afwegingen zijn aangedragen in de klankbordgroep ter voorbereiding van dit besluit.

6.1 Algemene uitgangspunten

67. Aangezien de wet, noch de toelichting bij artikel 82 van de Gaswet, een duidelijke omschrijving bevat van het begrip '*methode van regulering*', heeft de Raad een redelijk grote mate van beoordelingsvrijheid bij het invullen van dit begrip. Het CBb heeft in zijn uitspraak³⁰ bepaald dat de gekozen vorm van (omzet)regulering in het vernietigde methodebesluit niet binnen de wettelijke bevoegdheid paste. Het CBb gaf aan dat in de methode enige richting gegeven moet worden aan de hoogte en invulling van tarieven voor verschillende diensten. Er zijn derhalve wel grenzen aan de beoordelingsvrijheid van de Raad. Daarnaast heeft de Minister in de Beleidsregel een aantal reguleringsparameters vastgelegd die de interpretatieruimte van de Raad in aanzienlijke mate afbakenen.

68. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 van dit methodebesluit bepaalt artikel 3 van de Verordening, onder meer dat: *"de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 18, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn niet-discriminerend."*

69. De Raad legt dit artikel op de volgende wijze uit. De tarieven van GTS dienen in eerste instantie een afspiegeling te zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte structureel vergelijkbare netbeheerder.

³⁰ Uitspraak LJN: AZ3365 van 30 november 2006.

De vast te stellen methode van regulering en tarieven dienen aan GTS voldoende ruimte te bieden om de kosten van efficiënte investeringen terug te verdienen, zodat GTS een voldoende kwaliteitsniveau van het gastransportnet kan waarborgen (zie ook artikel 82, lid 2 van de Gaswet). Ook moeten de vast te stellen tarieven GTS voldoende ruimte bieden om de noodzakelijke investeringen te realiseren (en een redelijk rendement te behalen).

70. De Raad heeft onderzocht of er sprake is van omstandigheden die nopen tot een afwijking van het in artikel 3 van de Verordening vastgelegde uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven. Uit de Verordening volgt dat, pas als daar concreet aanleiding toe bestaat ('in voorkomende gevallen'), de Raad *aanvullend* kan overwegen of, en zo ja op welke wijze, tarieven van andere netwerksystemen van invloed zijn op de vast te stellen methode van regulering ('benchmarking van tarieven').
71. Het begrip 'voorkomende gevallen' wordt in de Verordening niet nader gedefinieerd. Wel wordt er in de toelichting een passage aan gewijd. Overweging (7) bij de Verordening vermeldt onder meer: '*(...) In dat verband zal, met name als er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen, de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties een relevant punt van overweging zijn.*' In de toelichting³¹ die de Commissie heeft gegeven bij artikel 3 van de Verordening staat het volgende te lezen:
'While the relevant provisions of the Directive and the Regulation imply cost reflective tariffs, the Regulation states that tariffs shall be applied, 'where appropriate taking account of the benchmarking of tariffs by the regulatory authorities'. This means that the Regulation requires the application of the benchmarking of tariffs only in certain circumstances. In this respect, recital 7 of the Regulation sheds light on when the Regulation considers appropriate the application of benchmarking as an additional element for setting up tariffs. (..)
72. Om te kunnen bezien of er aanleiding bestaat voor de Raad om rekening te houden met tarieven van andere transmissiesysteembeheerders, heeft de Raad onderzoek laten uitvoeren naar het bestaan van 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen' (ook wel: *pipeline-to-pipeline competition*)³². Ook heeft de Raad beoordeeld of het zogenoemde 'Jepma-effect' aanleiding zouden kunnen geven tot het overwegen van een tarievenbenchmark. Daarnaast heeft de Raad een analyse uitgevoerd op het door GTS ingebrachte document ten aanzien van de verplichting tot benchmarking³³.

³¹ Commission Staff Working Document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under article 3 of Regulation 1775/2005, SEC(2007) 535, van 20 april 2007.

³² Dit begrip is ontleend aan overweging 7 van Verordening 1775/2005.

³³ Rapport Arthur D Little, The requirement for tariff benchmarking for European Gas Transmission, maart 2008.

Naar aanleiding van deze drie analyses komt de Raad tot de conclusie dat er geen aanleiding bestaat om bij de vaststelling van de methode van regulering uit te gaan van andere/aanvullende veronderstellingen dan die van kostenoriëntatie. In bijlage B worden deze drie analyses nader uitgewerkt en toegelicht.

6.2 Reguleringsperiode

73. In artikel 82, lid 2 van de Gaswet is bepaald dat de periode van regulering ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar beslaat. De Raad heeft derhalve de bevoegdheid de duur van de reguleringsperiode zelfstandig vast te stellen.
74. Op grond van artikel 82, eerste lid van de Gaswet rust op de Raad de verplichting om de tarieven van GTS te reguleren. Dit artikel, dat op 24 februari 2005 in werking is getreden, verplicht de Raad tot het vaststellen van methodebesluiten. Het eerste methodebesluit waarmee invulling aan deze taak werd gegeven, trad in werking op 1 januari 2006. Dit was (ook) praktisch gezien het eerste moment waarop de methode in werking kon treden, gezien het uitgebreide voorbereidingstraject voor een methodebesluit³⁴. Dit methodebesluit werd vastgesteld voor de periode 2006 tot en met 2009. Dit methodebesluit is door het CBb vernietigd.
75. Op 7 juli 2008 heeft de Minister de Beleidsregel vastgesteld waarin een aantal parameters is vastgelegd waarmee vanaf 1 januari 2009 rekening dient te worden gehouden in de methode van regulering. Omdat het vorige methodebesluit is vernietigd door het CBb, ligt het in beginsel voor de hand dat de Raad een nieuwe methodebesluit neemt voor de jaren 2006 en verder. Echter, door de komst van de Beleidsregel zou de duur van een dergelijk methodebesluit beperkt zijn tot drie jaar, namelijk van 2006 tot en met 2008. Vanaf medio 2008 is immers de nieuwe Beleidsregel van kracht en dient de Raad rekening te houden met de daarin vastgelegde parameters³⁵. Het alsnog nemen van een methodebesluit voor de jaren 2006 tot en met 2008 acht de Raad niet zinvol. Deze periode is immers zo goed als verstreken.

³⁴ Zie hierover ook de uitspraak van het CBB van 13 december 2007, LJN BC0053, waarin deze stelt: *'De verplichting om GTS te reguleren ontstond eerst op 24 februari 2005, toen artikel 82 van de Gaswet in werking trad. Het is in dit licht niet onbegrijpelijk dat de aanvang van de reguleringsperiode voor GTS is bepaald op 1 januari 2006.'*

³⁵ Zie in het bijzonder artikel 4 van de Beleidsregel.

De Raad acht het in dit geval niet mogelijk en redelijk om de tariefconsequenties, die voortvloeien uit een methodebesluit voor de ene reguleringsperiode, (in zijn geheel) te verwerken in een volgende reguleringsperiode³⁶. Derhalve stelt de Raad in dit besluit een methode van regulering vast die zal gaan gelden per 1 januari 2009.

76. Voor wat betreft de lengte van de reguleringsperiode kan de Raad kiezen voor drie, vier of vijf jaren. In geval van een reguleringsperiode van vijf jaren kan de Raad voor langere tijd zekerheid bieden aan afnemers over de hoogte van de tarieven en de wijze waarop deze bepaald wordt. Ook kan een langere periode naar het oordeel van de Raad een betere prikkel bieden voor GTS om doelmatiger te worden. Immers, indien GTS erin slaagt de *x*-factor te verslaan, mag zij deze (extra) winst gedurende een reguleringsperiode behouden. Het voordeel daarvan is bij een reguleringsperiode van vijf jaren groter dan bij een periode van drie of vier jaren. Doordat de Beleidsregel bovendien parameters voor onbeperkte tijd vastlegt is er niet, zoals bij andere netbeheerders, de noodzaak de regulering op dit punt regelmatig te herzien.
77. In geval van een reguleringsperiode van drie jaren kan de Raad ervoor zorgen dat hij de doelstellingen van de wetgever en de Minister spoedig bereikt. Bovendien biedt een reguleringsperiode van drie jaar eerder de gelegenheid om de reguleringssystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Een dergelijke aanpassing kan gewenst zijn gegeven het feit dat de Raad de reguleringssystematiek in dit besluit voor de eerste keer toepast. Omdat de Raad het niet alleen van belang acht voor langere tijd zekerheid te bieden aan afnemers, maar ook om de reguleringssystematiek aan te kunnen passen bij gewijzigde omstandigheden, kiest de Raad voor een reguleringsperiode van vier jaren. Derhalve stelt de Raad dit besluit vast voor de periode 2009 tot en met 2012.

6.3 Te reguleren taken en kosten

78. De methode in dit besluit heeft betrekking op de volgende taken:
- a. het beheren van het landelijk gastransportnet (artikel 10, lid 1 van de Gaswet);
 - b. Informatieverstrekking aan andere netbeheerders, gasopslagbedrijven, LNG-bedrijven en gebruikers (artikel 10, lid 2, sub a en b van de Gaswet).
 - c. het publiceren van gegevens over koppelingen tussen gastransportnetten, het gebruik van de netten en toewijzing van transportcapaciteit (artikel 10, lid 3, sub b van de Gaswet);
 - d. het realiseren van koppelingen met andere gastransportnetten en het uitvoeren van reparaties aan zijn gastransportnet (artikel 10, lid 3 sub a van de Gaswet).

³⁶ Er is in dit specifieke geval geen sprake van een correctiegrond in de zin van artikel 81c van de Gaswet.

79. In artikel 82, tweede lid van de Gaswet is opgenomen dat per taak, als genoemd in artikel 10 en 10a van de Gaswet, een methode van regulering moet worden vastgesteld. Uit artikel 82, lid 1 van de Gaswet kan worden afgeleid dat de methode tot doel heeft te komen tot vaststelling van tarieven³⁷. De Raad hanteert, gezien de samenhang tussen deze leden, het uitgangspunt dat, enkel voor die taken waarvoor de Raad de bevoegdheid heeft om tarieven vast te stellen, de Raad gehouden is een methode van regulering vast te stellen. Daarbij gaat de Raad uit van de veronderstelling dat hij de ruimte heeft om binnen één methodebesluit meerdere taken te reguleren, mits deze taken sterke samenhang vertonen en voldaan wordt aan de voorwaarde dat voor elke taak waarvoor een bevoegdheid tot vaststellen van een tarief bestaat, een methode van regulering wordt vastgesteld. Wél moet de methode van regulering voldoende zekerheid geven over de hoogte en invulling van tarieven voor verschillende diensten, aldus de CBB-uitspraak³⁸.
80. In dit methodebesluit worden de transport(gerelateerde) taken gezamenlijk gereguleerd, gezien de sterke samenhang tussen deze taken. Bovendien worden de kosten van deze taken alle gedeeltelijk dan wel volledig terugverdiend via de transporttarieven die GTS aan afnemers factureert en ontbreekt in artikel 12a van de Gaswet de bevoegdheid om voor deze taken separate tarieven vast te stellen. Het gezamenlijk reguleren van deze taken is bovendien methodologisch juist, omdat de groep afnemers die via de transporttarieven meebetaalt aan de kosten van deze taken, ook profiteert van deze taken. De tariefstructuren (TarievenCode Gas) leggen vervolgens de verdere kostentoekening naar verschillende typen afnemers vast (kostenveroorzakingsprincipe).
81. In dit methodebesluit worden de in de Beleidsregel vastgelegde parameters toegepast, teneinde de regulatorische vergoeding voor reeds gerealiseerde en aanstaande investeringen, ten behoeve van bovengenoemde taken, en de hoogte van de x-factor te bepalen. Ook is gebruik gemaakt van informatie, die door GTS aan de Raad is verstrekt, over specifieke toerekening van kosten aan deze taken.

³⁷ Deze relatie tussen de methode en de jaarlijkse tarieven wordt ook gelegd door het CBB, in de uitspraken over het methodebesluit transporttarieven en het methodebesluit flexibilitiediensten, uitspraken LJN: AZ3365 van 30 november 2006 en LJN: AZ3454, van 1 december 2006.

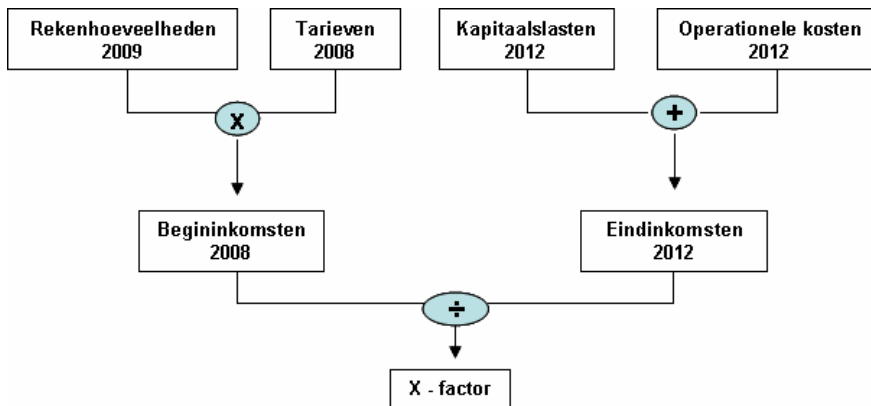
³⁸ Uitspraak LJN: AZ3365 van 30 november 2006.

6.4 Totstandkoming van de x -factor

6.4.1 Bepaling x -factor op hoofdlijnen

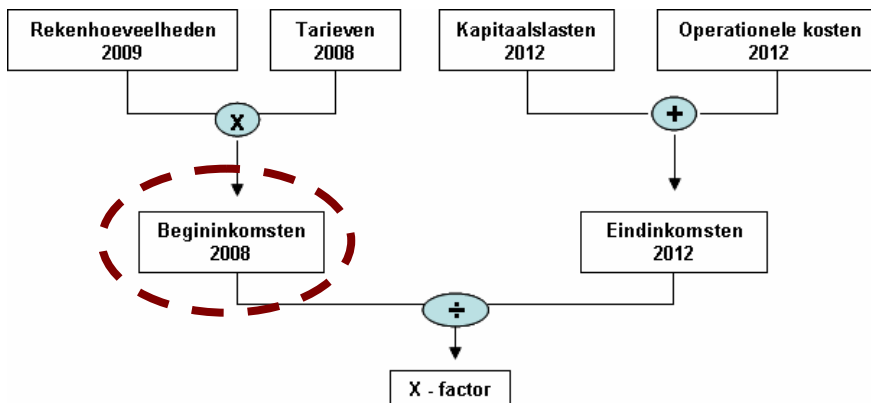
82. De Raad is gehouden bij vaststelling van het methodebesluit inzichtelijk te maken op welke wijze hij in de reguleringssystematiek rekening heeft gehouden met de eis dat deze systematiek *het belang van de doelmatige bedrijfsvoering* in ogenschouw moet nemen. Hierbij interpreteert de Raad “doelmatige bedrijfsvoering” zo, dat GTS geprikkeld moet worden om tegen zo laag mogelijke (efficiënte) kosten haar taken uit te voeren. Ten behoeve van deze prikkel stelt de Raad een zogeheten x -factor vast. Via toepassing van de x -factor op de tarieven verwacht de Raad de totale inkomsten van GTS geleidelijk te kunnen brengen naar een niveau van zo laag mogelijke (efficiënte) kosten aan het eind van de reguleringsperiode.
83. De x -factor wordt rekenkundig bepaald als functie van de begininkomsten enerzijds en de verwachte eindinkomsten anderzijds. Hierbij zijn de begininkomsten gelijk aan de som van alle individuele rekenhoeveelheden in 2008 vermenigvuldigd met de individuele tarieven in 2008. De rekenhoeveelheden worden gebaseerd op de daadwerkelijk gefactureerde hoeveelheden door GTS of worden door geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe diensten. De Raad bepaalt jaarlijks de nieuwe rekenhoeveelheden, gelijktijdig met de tarieven in het tariefbesluit van GTS. De eindinkomsten zijn gelijk aan de optelsom van verwachte kapitaalslasten en verwachte operationele kosten in 2012.
84. De verwachte kapitaalslasten in 2012 omvatten een vergoeding voor een redelijk rendement alsmede een vergoeding voor afschrijvingskosten. Deze kapitaalslasten worden bepaald op basis van de reguleringsparameters in de Beleidsregel in combinatie met informatie die GTS aan de Raad heeft gerapporteerd over toerekening van kosten aan de verschillende te reguleren taken. De verwachte operationele kosten in 2012 worden bepaald op basis van de huidige operationele kosten, zoals door GTS gerapporteerd, alsmede een inschatting door de Raad van een mogelijke efficiëntieverbetering van de operationele kosten van GTS gedurende de reguleringsperiode. Aldus vertaalt de geschatte efficiëntieverbetering van de operationele kosten zich één op één in de schatting van de eindinkomsten in 2012. Immers, de kapitaalslasten worden, zoals eerder opgemerkt, reeds bepaald door de reguleringsparameters in de Beleidsregel.
85. De reguleringsperiode bestrijkt vier jaar. De x -factor is de resultante van het verschil tussen de begininkomsten van GTS van het jaar 2008 en eindinkomsten van GTS in het jaar 2012. De x -factor wordt vastgesteld met als doel de tarieven van GTS in een aantal jaren te ontwikkelen naar tarieven aan het einde van de periode (2012) die kunnen worden bestempeld als doelmatiger en een redelijke vergoeding bevatten voor het geïnvesteerd

vermogen. Schematisch gezien kan de bepaling van de x -factor als volgt tot uitdrukking worden gebracht:



86. Om de x -factor te kunnen vaststellen, worden in de volgende twee onderdelen van het methodebesluit de wijze waarop de begin- en eindkomsten worden bepaald, beschreven.

6.4.2 Bepaling begininkomsten

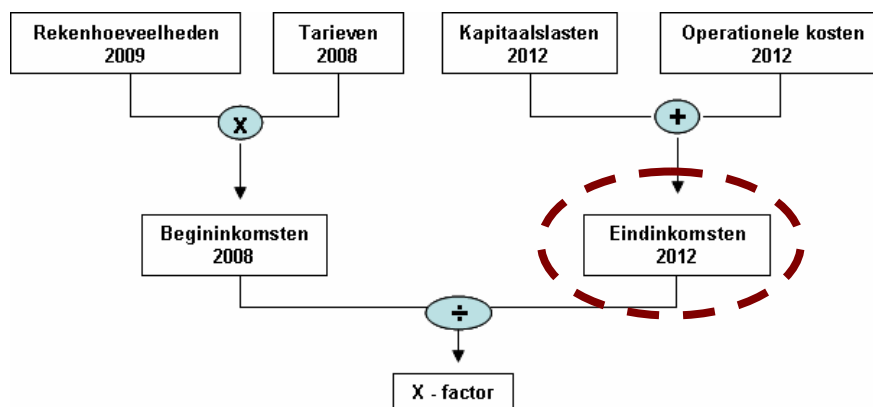


87. De begininkomsten zijn gelijk aan de som van het product van de tarieven in 2008 voor de verschillende transportdiensten en de rekenhoeveelheden voor de reguleringsperiode³⁹. De Raad is van mening dat de rekenhoeveelheden zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de werkelijkheid. De Raad kiest hierom voor het jaarlijks bepalen van de rekenhoeveelheden op basis van de meest recente beschikbare gegevens. Bij de vaststelling van de tarieven voor het

³⁹ De Raad merkt op dat deze 2008-tarieven eveneens dienen ter dekking van de kosten voor balancerings- en de helft van de kosten voor kwaliteitsconversie.

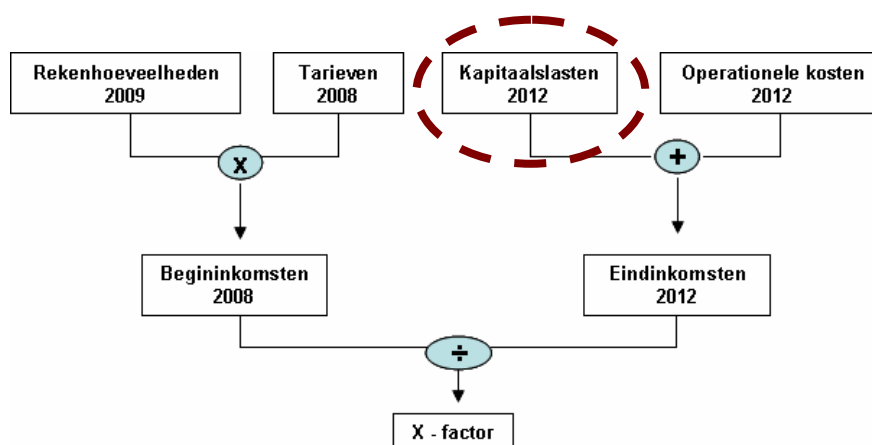
eerste jaar van de reguleringsperiode, te weten 2009, maakt de Raad gebruik van de gegevens uit 2007. De gegevens van het jaar 2008, zullen pas in 2009 beschikbaar komen. Daarom zijn deze niet bruikbaar bij de tariefvaststelling van 2009. Voor de vaststelling van de tarieven voor 2010 kunnen de gegevens van 2008 wel worden gebruikt.

6.4.3 Bepaling eindinkomsten

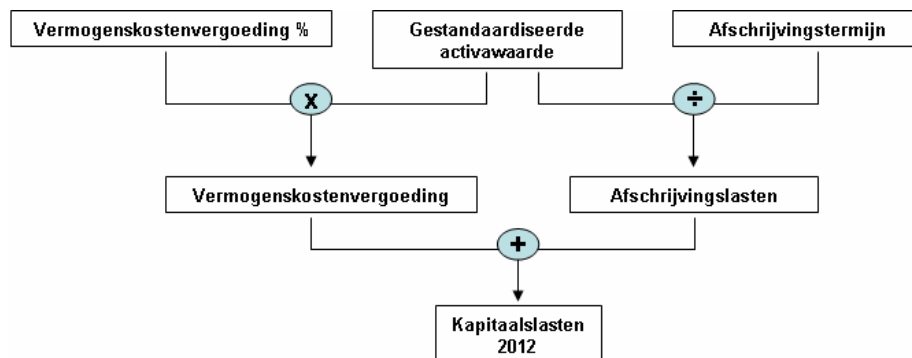


88. De eindinkomsten definieert de Raad als de geschatte totale kosten aan het eind van de reguleringsperiode (jaar 2012) waarvoor geldt dat deze gelijk zijn aan de optelsom van de geschatte kapitaalslasten en de geschatte operationele kosten, uitgedrukt in prijzen van 2008. Hierbij worden de kapitaalslasten geschat met inachtneming van de reguleringsparameters en berekeningswijze overeenkomstig de Beleidsregel. De operationele kosten worden geschat met inachtneming van het doel van de wetgever, te weten bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

6.4.3.1 Kapitaalslasten 2012



89. De kapitaalslasten zijn opgebouwd uit een vermogenskostenvergoeding en afschrijvingslasten. Hierbij worden zowel de vermogenskostenvergoeding als de afschrijvingslasten bepaald door parameters uit de Beleidsregel. Zie ook het volgende schematische overzicht aan de hand waarvan de opbouw van de kapitaalslasten wordt toegelicht:



Gestandaardiseerde activawaarde (GAW)

90. De Gestandaardiseerde Activa Waarde (hierna: GAW) is in de Beleidsregel van de Minister vastgelegd en bedraagt 6.376.000.000 euro per 1 januari 2005. Deze GAW heeft betrekking het totaal van de bedrijfsmiddelen dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet bezit om alle gereguleerde taken uit te voeren. Binnen deze GAW zal de Raad de bedrijfsmiddelen en bijbehorende GAW identificeren, die strikt toegewezen kunnen worden aan de wettelijke taken binnen de reikwijdte van dit methodebesluit. Dit gebeurt aan de hand van een opgave die GTS heeft gedaan van de wijze van toerekening van de verschillende activa aan de te reguleren taken.
91. Voor de berekening van de activawaarde in 2012 heeft de Raad de activawaarde jaarlijks herberekend door de gestandaardiseerde activawaarde per 1 januari 2005 te verminderen met de lineaire afschrijvingen en te vermeerderen met de boekwaarde van de nieuwe investeringen vanaf het jaar 2005. Hierbij houdt de Raad rekening met indexatie over de afgelopen periode, zodat de activawaarde in 2012 uitgedrukt wordt in het prijspeil van 2008. Daarnaast heeft de Raad ter berekening van de activawaarde in 2012 het jaarlijkse gemiddelde berekend van vervangingsinvesteringen over de vier jaar voorafgaand aan deze reguleringsperiode.

Vermogenskostenvergoeding

92. De Raad heeft de (gedifferentieerde) reële vermogenskostenvergoeding voor de GAW en voor investeringen overgenomen uit de hoofdtekst van de Beleidsregel van de Minister.

Hierbij geldt, met uitzondering van uitbreidingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet⁴⁰, een reële vermogenskostenvergoeding van 5,5%.

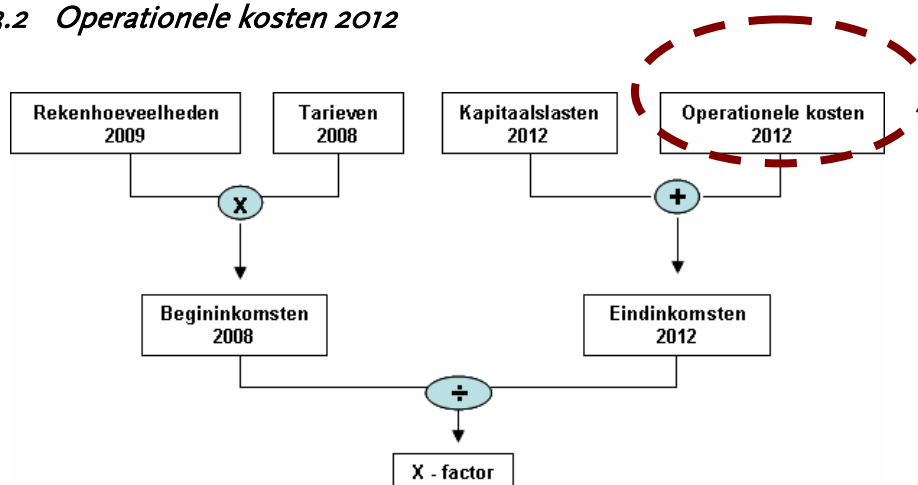
Afschrijvingslasten

93. De afschrijvingslasten zijn de som van de afschrijvingen over activawaarde aan het begin van het jaar en de afschrijvingen over de vervangingsinvesteringen vanaf het jaar 2009. De Raad bepaalt de afschrijvingslasten op basis van de methode en de termijnen van afschrijven zoals vastgelegd door de Minister in de Beleidsregel.
94. De afschrijvingslasten van investeringen in leidingen van het huidige net worden berekend door de investeringen, vanaf het moment van ingebruikname van de investering, lineair af te schrijven over een periode van 55 jaar.
95. Voor andere activaklassen past de Raad de afschrijvingstermijnen toe zoals vastgelegd in Bijlage 2 van de Regulatorische Accountingsregels 2006 voor Regionale Netbeheerders Gas. Deze afschrijvingstermijnen zijn in dit besluit terug te vinden in bijlage C. Reden is dat de Raad geen aanleiding ziet om op dit punt andere uitgangspunten te hanteren dan voor overige netbeheerders die met soortgelijke beheertaken en onderhouds- en vervangingsactiviteiten te maken hebben. Daar waar de regulatorische accounting regels voor regionale netbeheerders gas onvoldoende aanknopingspunten bieden zal uitgegaan worden van IFRS⁴¹.

⁴⁰ Voor deze uitbreidingsinvesteringen geldt een reële vermogenskostenvergoeding van 7 %.

⁴¹ Deze "International Financial Reporting Standards" betreft een set afspraken over hoe het jaarverslag van een verslagplichtige organisatie eruit moet zien. Voor allerlei categorieën is vastgelegd hoe/wanneer ze in een jaarverslag opgenomen dienen te worden. Het beheer van de standaarden is in handen van de International Accounting Standards Board (IASB). De door Europese ondernemingen te gebruiken (gelijkluidende) standaarden worden door de Europese Commissie gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

6.4.3.2 Operationele kosten 2012



96. Ten aanzien van de operationele kosten maakt de Raad een onderscheid tussen arbeidskosten enerzijds en inkoopkosten voor energie en materiaal anderzijds. Hiermee komt de Raad tegemoet aan de oproep vanuit de klankbordgroep tot een gedifferentieerde benadering van de operationele kosten. In de volgende subparafen beschrijft de Raad hoe hij de hoogte van beide kostensoorten in 2012 heeft bepaald. Hierbij zal de Raad, indachtig het belang van een doelmatige bedrijfsvoering, specificeren hoe hij de potentiële efficiëntieverbetering van de operationele kosten inschat.

Productiviteitsverbetering arbeidskosten

97. De Raad schat de arbeidskosten voor het jaar 2012 op basis van de arbeidskosten voor het jaar 2007 (het meest recente jaar voor aanvang van onderhavige reguleringsperiode en een verwachte productiviteitsverandering (de gemiddelde productiviteitsverbetering). Het gaat hierbij niet alleen om de directe arbeidskosten voor GTS, maar ook om arbeidskosten begrepen in aan GTS geleverde producten en diensten. De Raad definieert arbeidskosten als de kosten van salarissen, sociale lasten, pensioenen en ingehuurde arbeid. Vervolgens heeft de Raad meerdere invalshoeken overwogen om de efficiëntieverbetering van de arbeidskosten in te schatten. Het gaat hierbij om (1) de gemiddelde productiviteitsverbetering van andere Nederlandse netbeheerders, (2) de sectorbrede productiviteitsverbetering van operationele kosten en (3) een vergelijkend efficiëntieonderzoek met vier Europese ondernemingen.
98. Vanuit een eerste invalshoek heeft de Raad gekeken naar de gemiddelde productiviteitsverbetering waarmee hij in de regulering van andere Nederlandse netbeheerders rekening heeft gehouden. Voor de regionale netbeheerders gas is voor de periode 2008-2010 rekening gehouden met een gemiddelde productiviteitsverbetering van

3,7% per jaar. Deze gemiddelde productiviteitsverbetering is gebaseerd op de jaarlijkse productiviteitsverbetering die de netbeheerders gerealiseerd hebben in de periode 2004-2006. Voor regionale netbeheerders elektriciteit is rekening gehouden met een jaarlijkse productiviteitsverbetering van 2,3%. Deze productiviteitsverbetering betreft de periode 2003-2006. De gemiddelde productiviteitsverbetering waarmee de Raad rekening heeft gehouden voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT, bedraagt 2% .

99. Vanuit een tweede invalshoek heeft de Raad gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van bedrijven in vergelijkbare sectoren als waarin GTS opereert. In dit verband heeft onderzoeksbureau Reckon LLP (hierna: Reckon) voor de Raad onderzoek gedaan naar de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in 52 sectoren. Hierbij zijn bepaalde sectoren buiten beschouwing gelaten waaronder telecommunicatie, mijnbouw, overheid en defensie. Het betreft hier sectoren waarvan de aard van de bedrijfsvoering wezenlijk verschilt van die van GTS alsmede sectoren waarvan de data niet betrouwbaar kan worden geacht. Uiteindelijk resulteert dit in een lijst met 18 sectoren waarvan de gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei wel kan worden vergeleken met de arbeidsproductiviteitsgroei van GTS. De vergelijkbaarheid tussen deze 18 sectoren en GTS heeft onder andere betrekking op zaken als “*asset*” management, verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid en gezondheid, administratieve organisatie en arbeidscompetenties. Vervolgens heeft Reckon de gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei berekend voor een zo lang mogelijke periode waarvoor data beschikbaar zijn, te weten 1979 tot en met 2005. In dit verband heeft de Raad de voorkeur gegeven aan een lange periode boven een korte periode, omdat daarmee het gemiddelde zo min mogelijk wordt beïnvloed door economische cycli. Tot slot heeft Reckon de gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei zodanig gecorrigeerd dat rekening wordt gehouden met een constante hoeveelheid kapitaalgoederen.
100. Uiteindelijk bedraagt de gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei voor de 18 sectoren 1,7% voor de periode 1979-2005. Het eindrapport⁴² van het onderzoek door Reckon is als bijlage bij dit methodebesluit gevoegd en is tevens gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).
101. Vanuit een derde invalshoek heeft de Raad gekeken naar een CEER rapportage over de efficiëntie van TSO's (landelijk netbeheerders) in Europees verband⁴³. In deze rapportage wordt de efficiëntie van vier geanonimiseerde Europese ondernemingen onderling en ten opzichte van Amerikaanse ondernemingen vergeleken. In de rapportage wordt uiteindelijk

⁴² “The productivity growth of GTS”, Reckon LLP, 15-07-2008.

⁴³ “International Benchmarking and Regulation of European Gas Transmission Utilities”, Council of European Energy Regulators, 02-10-2007

een ranglijst gepresenteerd met daarin een relatieve vergelijking (lees: geen absolute vergelijking) tussen de vier ondernemingen.

102. De Raad meent dat de derde invalshoek thans nog niet bruikbaar is. Een eerste reden hiervoor is dat de rapportage hoofdzakelijk gericht is op de methodologische aspecten in plaats van het bepalen van zo betrouwbaar mogelijke efficiëntiescores. De gevonden efficiëntiescores hebben dan ook een indicatief karakter. De tweede reden is dat onvoldoende gewaarborgd is dat de vergeleken activiteiten ook daadwerkelijk vergelijkbaar zijn. Aldus zal de Raad bij het schatten van de efficiëntieverbetering van de operationele kosten hoofdzakelijk de eerste en tweede invalshoek betrekken. Dit resulteert in de volgende tabel:

	gemiddelde reële productiviteitsgroei
Regionale netbeheerders gas	3,7%
Regionale netbeheerders elektriciteit	2,3%
TenneT	2%
Reckon analyse van 18 vergelijkbare sectoren	1,7%

103. Alles overwegende stelt de Raad de gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei vast op 2%. Naar de indruk van de Raad bevindt de reële arbeidsproductiviteitsgroei zich daarmee aan de onderkant van het bereik waarbinnen de reële arbeidsproductiviteitsgroei van andere Nederlandse netbeheerders zich beweegt. De Raad past de gemiddelde productiviteitsverbetering toe op de arbeidskosten uit het jaar 2007 voor de jaren 2008 tot en met 2012 (zie verder bijlage A, formule 10) om de verwachte arbeidskosten in 2012 te berekenen. Hiermee wordt GTS geprikkeld om de arbeidsproductiviteit te vergroten.

Inkoopkosten energie en materiaal

104. De Raad definieert de inkoopkosten voor energie en materiaal van GTS als de kosten die GTS maakt voor gas, elektriciteit en andere zaken dan arbeid ten behoeve van de transporttaak die GTS uitvoert.
105. De Raad acht de productiviteitsverbetering die hij toepast op de arbeidskosten niet van toepassing op de inkoopkosten voor energie en materiaal. Reden hiervoor is dat deze inkoopkosten in belangrijke mate afhankelijk zijn van de getransporteerde hoeveelheid gas over het netwerk. Hoewel GTS het gastransport uitvoert stelt zij slechts de transport*capaciteit* ter beschikking. De hoeveelheid gas die over het netwerk wordt getransporteerd is afhankelijk van de gasvraag door afnemers en het aanbod van gashandelaren die het gas aanbieden. GTS heeft daarop beperkte invloed. Wel wordt GTS geprikkeld om efficiënt energie en materiaal in te kopen doordat zij niet meer

tariefvergoeding krijgt dan de gerealiseerde marktprijs (prijsindex). De Raad zal de kosten voor energie en materiaal schatten op basis van de gemaakte kosten in het verleden (zie verder bijlage A, formule 11).

106. Tot slot merkt de Raad ter verduidelijking op dat de besproken reële arbeidsproductiviteitsgroei niet gelijk of synoniem is aan de x -factor. Wel is de reële arbeidsproductiviteitsgroei een bepalende factor voor de geschatte operationele kosten in 2012 en daarmee van invloed op de uiteindelijke hoogte van de x -factor.

6.5 Behandeling van nieuwe investeringen, producten en diensten

6.5.1 Algemeen

107. In de vorige paragrafen heeft de Raad beschreven hoe de x -factor tot stand komt. Ter verduidelijking merkt de Raad in dit verband op dat nieuwe investeringen, producten en diensten niet zullen leiden tot tussentijdse aanpassing van de verwachte eindinkomsten en daarmee tot aanpassing van de x -factor. Dit neemt niet weg dat de Raad het van belang acht om rekening te houden met nieuwe investeringen, producten en diensten bij de totstandkoming van tarieven. Aldus zal de Raad in de volgende subparagrafen specificeren hoe hij nieuwe investeringen, producten en diensten adresseert bij het nemen van tariefbesluiten.

6.5.2 Behandeling van nieuwe investeringen

108. De Raad acht het van belang dat de methode van regulering bijdraagt aan het stimuleren van investeringen. Dit is ook een uitdrukkelijke doelstelling van de wetgever. Voor wat betreft uitbreidingsinvesteringen⁴⁴ onderscheidt de Raad drie opties, te weten:
- a. na ingebruikname van de uitbreidingsinvestering worden de kosten van de uitbreidingsinvestering verdisconteerd in een volgende reguleringsperiode;
 - b. de verwachte kosten van de uitbreidingsinvestering worden op voorhand verdisconteerd via de methode van regulering;
 - c. na ingebruikname van de uitbreidingsinvestering mag GTS een voorstel tot tariefsverhoging doen. Hierbij specificeert de reguleringsmethode zo precies mogelijk hoe het tariefvoorstel behandeld zal worden.

⁴⁴ De Raad zal voor elke uitbreidingsinvestering bezien wat gedaan had moeten worden, indien louter tot vervanging zou zijn overgegaan. Alles wat (1) meer gedaan wordt ten opzichte van dit vervangingsalternatief en (2) eveneens leidt tot uitbreiding van de capaciteit van het net en/of de totale lengte van het net zal gekwalificeerd worden als uitbreiding. De Raad zal dit van geval tot geval moeten bekijken om invulling te kunnen geven aan de bepalingen van de Beleidsregel.

109. Optie a acht de Raad juridisch kwetsbaar. Als gedurende de periode geen investeringen mee worden genomen in de tarieven weerspiegelen deze tarieven immers niet de door GTS gemaakte kosten. Bovendien gaat van deze keuze een negatieve investeringsprikkel uit, hetgeen strijdig is met Europeesrechtelijke uitgangspunt, dat de tarieven noodzakelijke investeringen mogelijk maken. Om die reden blijft optie a dan ook buiten beschouwing. Het voordeel van optie b is, dat op voorhand duidelijk is hoe de verwachte kosten van de uitbreidingsinvestering verwerkt zullen worden in de tarieven. Het nadeel van optie b is, dat afnemers de kosten van een uitbreidingsinvestering doorbelast krijgen waarvan zowel de timing als de omvang op voorhand nog niet duidelijk is. Het voordeel van optie c is, dat de afnemers de kosten van een uitbreidingsinvestering doorbelast krijgen na ingebruikname ervan. Nadeel van optie c is dat afnemers minder zekerheid voorafgaand aan de reguleringsperiode krijgen. Verder merkt de Raad volledigheidshalve op dat een expliciete bevoegdheid in de wet, om ex-post de omvang van de uitbreidingsinvestering te beoordelen, ontbreekt. In de klankbordgroep heeft een aantal leden benadrukt, dat zij geen overbodige investeringskosten wil dragen. Indachtig dit belang kiest de Raad voor optie c.
110. Uitbreidingsinvesteringen zullen kapitaalslasten met zich meebrengen, overeenkomstig de reguleringsparameters uit de Beleidsregel. Hierbij geldt dat de afschrijvingslasten van uitbreidingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet worden berekend door de investeringen, vanaf het moment van ingebruikname van de investering, lineair af te schrijven over een periode van 20 jaar. Verder geldt overeenkomstig de Beleidsregel een reële vermogenkostenvergoeding van 7% reëel op uitbreidingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet. De Raad zal in haar tariefbesluit tarieven vaststellen die, vermenigvuldigd met de desbetreffende (aangepaste) rekenhoeveelheden, dekking bieden voor de extra kapitaalslasten als gevolg van de uitbreidingsinvestering.
111. De regulatorische behandeling van een uitbreidingsinvestering omhelst eveneens het schatten van de extra rekenhoeveelheden die een uitbreidingsinvestering met zich meebrengt. In dit verband staat de Raad stil bij 2 opties ter zake het schatten van rekenhoeveelheden, te weten:
- ➔ optie 1: het eenmalig schatten van rekenhoeveelheden aan het begin van een investeringsperiode zonder tussentijdse correctie;
 - ➔ optie 2: het schatten van rekenhoeveelheden aan een investeringsperiode waarna jaarlijkse correctie/bijstelling volgt.
112. Ten aanzien van de opties 1 en 2 merkt de Raad ten eerste op dat hij, voor zover robuust genoeg, de langere termijnplanning van de uitbreidingsinvestering in ogenschouw zal nemen bij het initieel schatten van de extra rekenhoeveelheden. Hierbij kunnen ook schattingen van verwachte ontwikkelingen van rekenhoeveelheden betrokken worden zoals

deze zijn af te leiden uit onderliggende contracten en andere informatie. Ten tweede merkt de Raad op dat hij de extra rekenhoeveelheden als gevolg van de uitbreidingsinvestering op dezelfde wijze wil behandelen als de rekenhoeveelheden voor “het bestaande net”. Aldus zal de Raad ook deze extra rekenhoeveelheden zoveel mogelijk laten aansluiten bij de werkelijkheid. Hierbij kiest de Raad ervoor om de extra rekenhoeveelheden jaarlijks vast te stellen op basis van de meest recente gegevens.

113. Uitbreidingsinvesteringen zullen naar verwachting eveneens operationele kosten met zich meebrengen. Deze operationele kosten zijn niet op voorhand in te schatten. De Raad zal bij beoordeling van deze extra operationele kosten onder andere de verhouding tussen operationele kosten en GAW ter zake het “bestaande net” in ogenschouw nemen.

De Raad merkt ten overvloede op dat deze extra operationele kosten niet van tussentijdse invloed zijn op de hoogte van de eindinkomsten en daarmee ook niet op de hoogte van de x -factor. De Raad zal tarieven vaststellen die, vermenigvuldigd met de desbetreffende (aangepaste) rekenhoeveelheden, dekking bieden voor de extra operationele kosten als gevolg van de uitbreidingsinvestering.

114. Tot slot zal de Raad rekening houden met de periode tussen kapitaalbeslag van een uitbreidingsinvestering en daadwerkelijke ingebruikname van de uitbreidingsinvestering. Hierbij kan GTS bouwrente “opvoeren” als kosten verbonden aan de uitbreidingsinvestering.

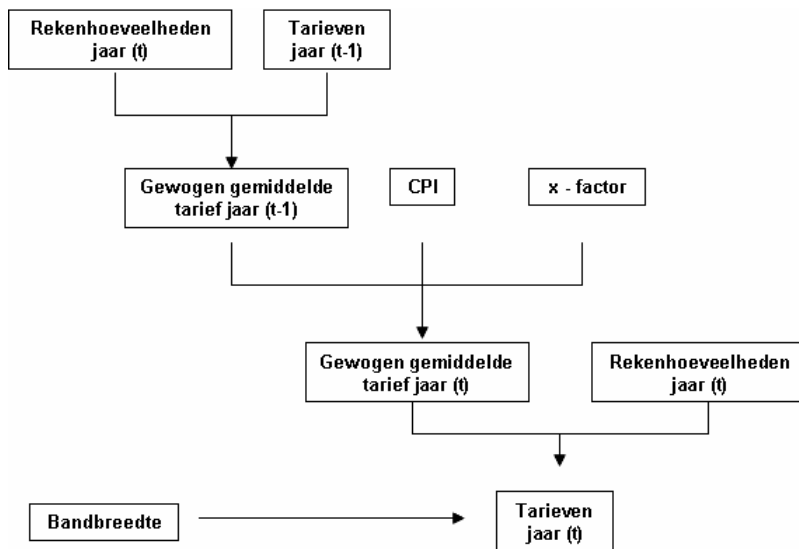
6.5.3 Behandeling van nieuwe producten en diensten

115. De introductie van nieuwe producten en diensten kan mogelijk leiden tot extra opbrengsten, kosten, rekenhoeveelheden en dientengevolge nieuwe tarieven. Hierbij zal de Raad aan GTS vragen om in haar tariefvoorstel gemotiveerd te onderbouwen of en zo ja hoe nieuwe producten en diensten geacht mogen worden tot extra kosten te leiden. In dit verband is het met name van belang dat GTS gemotiveerd aangeeft hoe de tarieven van nieuwe producten en diensten recht doen aan het beginsel van kostenveroorzaking. Indien nodig kan consultatie van afnemers/belanghebbenden hierbij in de rede liggen.

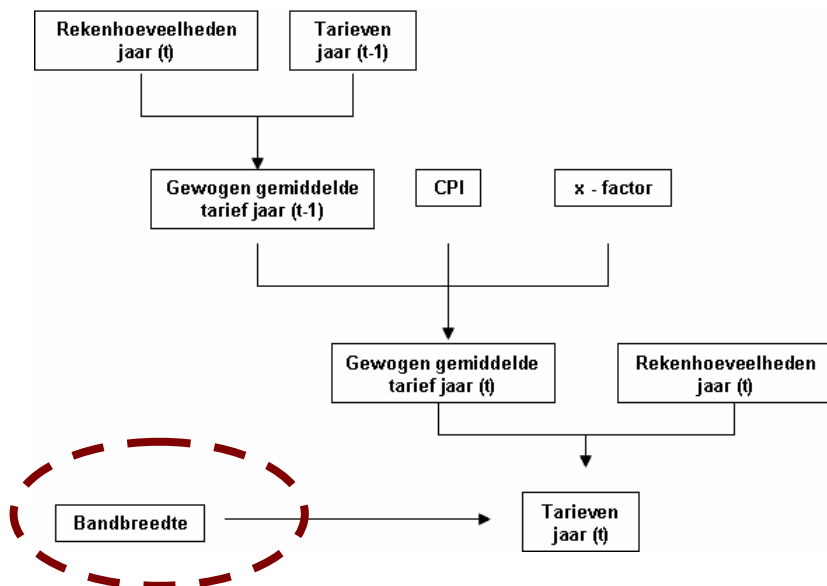
6.6 Totstandkoming van individuele tarieven

116. Een methode van regulering moet tegemoet komen aan de eis dat enige richting wordt gegeven aan de hoogte en invulling van individuele tarieven. Een eerste stap hiertoe is gezet in de vorige paragrafen waarin de totstandkoming van de x -factor is beschreven. In deze paragraaf wordt een tweede stap gezet, waarmee enige richting wordt gegeven aan de hoogte en invulling van individuele tarieven. Hierbij zal de Raad 2 belangrijke elementen

toelichten, die een rol spelen bij de totstandkoming van individuele tarieven, te weten “bandbreedte” en “rekenhoeveelheden”. Zie ook het volgende schematische overzicht:



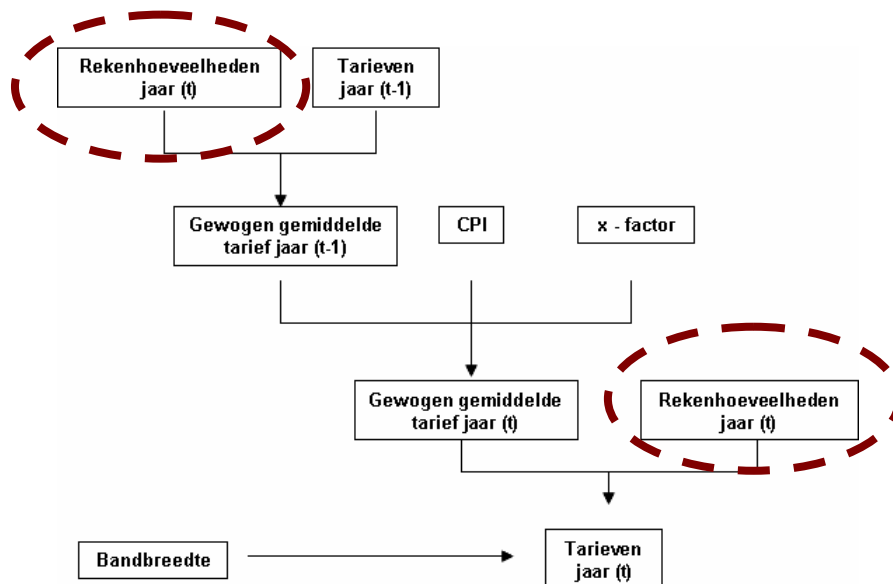
6.6.1 Bandbreedte



117. Door toepassing van de methode van regulering ontvangt GTS, via tarieven voor verschillende diensten, een vergoeding voor de kosten van het beheer van het transportnetwerk. De Raad stelt deze tarieven vast op basis van een tarievenvoorstel van GTS. De kosten van GTS bestaan uit *kapitaalslasten* en *operationele kosten*. De verschillende tarieven worden vastgesteld op grond van het bepaalde in de Tarievenscode Gas, rekening houdend met een bandbreedte waarbinnen de tariefsaanpassingen zich ten opzichte van het vorige jaar ten hoogste mogen bevinden.
118. Een eerste stap om te komen tot individuele tarieven in jaar (t) is het berekenen van het gewogen gemiddeld tarief in het voorafgaande jaar (t-1) op basis van de meest recente beschikbare gegevens. Op dit gewogen gemiddelde tarief wordt vervolgens de *x*-factor en de cpi toegepast, hetgeen uiteindelijk resulteert in het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t).
119. Een tweede stap in de totstandkoming van individuele tarieven is dat GTS een tarievenvoorstel doet voor jaar (t). In dit voorstel dient het gewogen gemiddelde tarief van de individuele tarieven gelijk of kleiner te zijn aan het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t), zoals dit is bepaald in het voorgaande randnummer. Van deze voorwaarde kan niet af worden geweken.
120. Het methodebesluit zelf verplicht GTS in beginsel niet om alle tarieven in gelijke mate te laten veranderen. Hierdoor krijgt GTS enige ruimte om zelf te bepalen op welke kostensoorten zij de doelmatigheidskorting laat doorwerken en welke tarieven daarvan het meeste effect ondervinden. Er bestaat een onmetelijk aantal mogelijkheden voor de hoogte van de individuele tarieven om te komen tot het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t). Echter, voor afnemers is het belangrijk om enig inzicht te hebben in het niveau van de individuele tarieven in de toekomst. De Raad ziet in de CBb-uitspraak, waarin tot uitdrukking dat de methode van regulering enige richting moet geven aan het niveau van de te onderscheiden tarieven, aanleiding om ervoor te zorgen dat de doelmatigheidskorting enigszins gelijkmatig toegepast wordt op de diverse tarieven. De Raad komt hierin tegemoet door via de methode stabiliteit te brengen in de tariefontwikkeling, door middel van de toepassing van een bandbreedte op de tarieven.
121. De bandbreedte is symmetrisch en zal op de volgende wijze worden toegepast: een individuele tariefswijziging mag in beginsel niet meer dan 5% afwijken van de gewogen gemiddelde tariefswijziging. De gewogen gemiddelde tariefswijziging wordt bepaald door de *x*-factor en de cpi. De Raad overweegt dat bij 5 % afwijkingsruimte nog gesproken kan worden van een relatie tot de kosten, waardoor het principe van kostenoriëntatie niet teveel wordt losgelaten. Tegelijkertijd doet deze beperkte afwijkingsmarge recht aan de behoefte van afnemers aan zekerheid omtrent de hoogte van tarieven.

122. Met hantering van deze bandbreedte brengt de Raad tot uitdrukking dat hij ervan uitgaat dat GTS consistentie betracht in de toerekening van kosten in lijn met het beginsel van kostenveroorzaking, als verwoord in artikel 3.4.2 van de Tarievenscode Gas. Hiermee doelt de Raad op de onderlinge verhouding tussen de individuele tarieven zoals die volgt uit het voorgaande tariefbesluit.
123. GTS kan tariefwijzigingen voorstellen die buiten deze bandbreedte vallen, maar moet deze afwijkingen motiveren. Bij deze motivering is van belang dat uitgelegd wordt op welke gronden het afwijkende tarief meer recht doet aan het beginsel van kostenveroorzaking. Hierbij is de Raad voornemens om afnemers te consulteren over door GTS voorgestelde afwijkingen van deze bandbreedte.
124. Aangezien in 2009 met deze systematiek wordt gestart, zal het meest recente tariefbesluit van de Raad als startpunt dienen voor deze systematiek. In dit verband merkt de Raad op dat artikel 3.4.2. van de Tarievenscode Gas ook al van toepassing was op het meest recente tariefbesluit.

6.6.2 Rekenhoeveelheden



125. Naast dat de Raad eenmalig rekenhoeveelheden gebruikt om de begininkomsten te bepalen gebruikt de Raad jaarlijks rekenhoeveelheden bij de vaststelling van tarieven. De

rekenhoeveelheden worden gebaseerd op de daadwerkelijk gefactureerde hoeveelheden door GTS of worden geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe diensten.

Rekenhoeveelheden bestaan uit het aantal eenheden dat GTS naar verwachting van een product of dienst zal afzetten.

126. Rekenhoeveelheden kunnen op verschillende manieren worden bepaald en toegepast, hetgeen ook onderstreept is door leden van de klankbordgroep. Hierbij hebben leden van de klankbordgroep aandacht gevraagd voor het zogeheten volumerisico, te weten de kans op afwijkingen tussen gebruikte en gerealiseerde rekenhoeveelheden. In de klankbordgroep zijn de volgende vier opties, waarop rekenhoeveelheden bepaald worden, aan de orde gesteld:
- a. het bepalen van rekenhoeveelheden aan het begin van een reguleringsperiode zonder tussentijdse correctie;
 - b. het bepalen van rekenhoeveelheden aan het begin van een reguleringsperiode waarna jaarlijkse correctie/bijstelling volgt;
 - c. het eenmalig schatten van rekenhoeveelheden aan het begin van een investeringsperiode zonder tussentijdse correctie;
 - d. het schatten van rekenhoeveelheden aan het begin een investeringsperiode waarna jaarlijkse correctie/bijstelling volgt.
127. Bij optie c en d worden, naar de indruk van de Raad, rekenhoeveelheden ingeschat voor een tijdsduur die overeenkomt met de regulatorische afschrijvingstermijn van grootschalige toekomstige investeringen. Een dergelijke investeringsperiode is langer dan een wettelijke reguleringsperiode van maximaal vijf jaar. De Raad merkt volledigheidshalve op dat optie c en d reeds aan de orde zijn geweest in paragraaf 6.5.2.
128. Voor de bepaling van rekenhoeveelheden die enkel zien op de huidige reguleringsperiode kan de Raad kiezen uit optie a of b. In optie a worden rekenhoeveelheden aan het begin van de reguleringsperiode bepaald. Het voordeel van optie a is dat GTS geprikkeld wordt om meer rekenhoeveelheden te realiseren dan verwacht en om daarmee de bestaande capaciteit nog beter te benutten. Bovendien draagt GTS het risico op onderbezetting van de bestaande capaciteit, indien de gerealiseerde rekenhoeveelheden lager blijken te zijn dan de verwachte rekenhoeveelheden. Het nadeel van optie a is, dat de Raad met deze optie de gelegenheid kan creëren voor GTS om een hoger rendement te halen dan het rendement zoals gedefinieerd in de Beleidsregel. Een dergelijke situatie doet zich voor, indien de gerealiseerde rekenhoeveelheden beduidend meer bedragen dan de gebruikte rekenhoeveelheden. Voor optie b, te weten optie a inclusief jaarlijkse correctie/bijstelling, geldt dat de prikkel, het risico en het hogere rendement lager zullen zijn dan bij optie a. In reactie op de aangedragen opties heeft GTS in de klankbordgroep gepleit voor optie a, waarbij meer- en minderverkopen in beginsel voor rekening en risico van GTS komen. Het “in beginsel” duidt op de uitzondering die GTS graag zou willen laten maken voor “*legacy*” contracten. Voor

deze contracten zou GTS graag optie b willen volgen, waarbij verrekening van meer- en minderinkopen, gerelateerd aan "*legacy*" contracten, in een volgende reguleringsperiode plaatsvindt.

129. De Raad is van mening dat de rekenhoeveelheden zoveel mogelijk moeten aansluiten op de werkelijkheid. De Raad kiest daarom voor het jaarlijks bepalen van de rekenhoeveelheden op basis van de meest recente beschikbare gegevens (optie b). Aldus gebruikt de Raad de rekenhoeveelheden van het jaar t-2 voor de vaststelling van de tarieven van het jaar t. Elk jaar worden er derhalve andere rekenhoeveelheden toegepast voor deze tariefvaststelling. Het jaarlijks bepalen van de rekenhoeveelheden beperkt de mogelijkheid van GTS om extra winst te behalen door strategisch gebruik te maken van de volumegroei. Volumegroei leidt tot een verschil van de daadwerkelijk gefactureerde hoeveelheden ten op zichte van de bepaalde rekenhoeveelheden. Door de gebruikte rekenhoeveelheden jaarlijks bij te stellen poogt de Raad deze discrepantie te minimaliseren mede indachtig het rendement in de beleidsregel. Concreet zal de Raad bij de vaststelling van de tarieven voor het eerste jaar van de reguleringsperiode, te weten 2009, gebruik maken van de gegevens uit 2007. De gegevens van het jaar 2008, zullen pas in 2009 beschikbaar komen. Daarom zijn deze niet bruikbaar bij de tariefvaststelling van 2009. Voor de vaststelling van de tarieven 2010 kunnen de gegevens van 2008 wel worden gebruikt.

7 Procedure

130. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de procedure die hij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit.
131. Ingevolge artikel 82, lid 2 van de Gaswet stelt de Raad de methode tot vaststelling van de x -factor en van de rekenhoeveelheden vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.
132. De Raad heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door gebruik te maken van een klankbordgroep met vertegenwoordigers van GTS, GasTerra en representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt⁴⁵. De Raad heeft in de maanden januari tot en met mei zes bijeenkomsten met de klankbordgroep georganiseerd. De Raad heeft de informele verslagen van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa): www.energiekamer.nl.
133. De Raad heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.
134. *[Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de Raad op 21 juli 2008 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Voorafgaand aan de ter inzage legging heeft de Raad in de Staatscourant van 21 juli 2008 kennis gegeven van het ontwerpbesluit. Bovendien heeft de Raad het ontwerpbesluit aan de klankbordgroepleden toegezonden. Op 22 augustus heeft ten kantore van de Raad een hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens de hoorzitting hebben vertegenwoordigers van PM het woord gevoerd. Het verslag van de hoorzitting heeft de Raad gepubliceerd op de Internetpagina van de Energiekamer.]*
135. *[De Raad heeft schriftelijke zienswijzen ontvangen van Deze ingebrachte zienswijzen heeft de Raad gepubliceerd op de Internetpagina van de Energiekamer. In Bijlage D van dit besluit geeft de Raad zijn reactie op de ingebrachte zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het besluit, heeft de Raad dit in het besluit duidelijk aangegeven.]*

⁴⁵ Vereniging Energiënetbeheerders in Nederland (hierna: Enbin), Vereniging van Energieproducenten, -handelaren en -retailbedrijven in Nederland (hierna: Ephrin), GTS, Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (hierna: LTO), Vereniging Glaskracht, Productschap Tuinbouw, MKB Nederland, Vereniging voor Energie Milieu en Water (hierna: VEMW), Nederlandse Vereniging voor Marktwerking in Energie (hierna: VME), Vrijhandels Organisatie voor Elektriciteit en Gas (hierna: VOEG).

8 Dictum

136. De Raad stelt de methode van regulering voor de transporttaak van GTS, als bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet vast voor de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

137. Dit besluit wordt bekendgemaakt door middel van een bericht in de Staatscourant. Voorts publiceert de Raad dit besluit op de Internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).

Den Haag,

Datum:

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:

G.J.L. Zijl

Lid Raad van Bestuur

Bijlage A: Uitwerking van de methode in rekenkundige formules

1 Inleiding

1. In dit besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 82, lid 2 van de Gaswet op grond waarvan de Raad de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x -factor) voor GTS vaststelt. Deze bijlage bevat in rekenkundige formules de toepassing van de x -factor en de methode tot vaststelling van de x -factor voor GTS. De formules zijn genummerd. In het besluit verwijst de Raad regelmatig naar de formulenummers in deze bijlage.

2 Formules

2.1 Toepassing van de x -factor en rekenhoeveelheden

$$(1) \quad \bar{p}_t = \bar{p}_{t-1} \cdot (1 + cpi - x)$$

waarbij

\bar{p}_t Het gewogen gemiddelde tarief in jaar t van de verschillende tarieven;

\bar{p}_{t-1} Het gewogen gemiddelde tarief in jaar $t-1$ van de verschillende tarieven;

cpi De relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens). Deze wordt berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan jaar t , en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan jaar t , zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek;

x De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.

$$(2) \quad \bar{p}_{t-1} = \frac{\sum_i (p_{t-1,i} \cdot rh_{t,i})}{\sum_i rh_{t,i}}$$

waarbij

$p_{t-1,i}$ De individuele tarieven die gelden in jaar $t-1$;

$rh_{t,i}$ De rekenhoeveelheden voor de verschillende tarieven i in jaar t .

$$(3) \quad \bar{p}_t = \frac{\sum_i (p_{t,i} \cdot rh_{t,i})}{\sum_i rh_{t,i}}$$

waarbij

$p_{t,i}$ De individuele tarieven die gelden in jaar t .

$$(4) \quad p_{t-1,i} \cdot (1 + cpi - x) \cdot (1 - B) \leq p_{t,i} \leq p_{t-1,i} \cdot (1 + cpi - x) \cdot (1 + B) \quad \forall \quad i$$

waarbij

B De bandbreedte.

2.2 Vaststelling van de x -factor

$$(5) \quad (1 - x_{2009-2012})^4 = \frac{EI_{2012}}{BI_{2008}}$$

waarbij

EI_{2012} De eindinkomsten, zijnde de geschatte kosten van GTS in laatste jaar van de eerste reguleringsperiode (het jaar 2012), uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

BI_{2008} De begininkomsten, zijnde de verwachte inkomsten van GTS in het jaar 2008, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief in het jaar 2008 en de rekenhoeveelheden van jaar 2009;

$x_{2009-2012}$ De korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering voor GTS in de jaren 2009 tot en met 2012.

2.2.1 *Begininkomsten*

$$(6) \quad BI_{2008} = \sum_i (p_{2008,i} \cdot rh_{2009,i})$$

waarbij

$p_{2008,i}$ De individuele tarieven die gelden in jaar 2008;

$rh_{2009,i}$ De rekenhoeveelheden voor de verschillende tarieven i in jaar 2009.

2.2.2 *Eindinkomsten*

$$(7) \quad EI_{2012} = EK_{2012}$$

waarbij

EK_{2012} De kosten van GTS in jaar 2012.

$$(8) \quad EK_{2012} = OPEX_{2012} + CAPEX_{2012}$$

waarbij

$OPEX_{2012}$ De operationele kosten van GTS in jaar 2012;

$CAPEX_{2012}$ De kapitaalslasten van GTS in jaar 2012.

2.2.2.1 *Operationele kosten*

$$(9) \quad OPEX_{2012} = OPEX_{2012,arb} + OPEX_{2012,e\&m}$$

waarbij

$OPEX_{2012,arb}$ De operationele kosten van GTS in jaar 2012 die voortvloeien uit de kosten voor arbeid;

$OPEX_{2012,e\&m}$ De operationele kosten van GTS in jaar 2012 die voortvloeien uit de kosten voor energie en materiaal.

$$(10) \quad OPEX_{2012,arb} = OPEX_{2007,arb} \cdot (1 + PV_{2008-2012,arb})^5$$

waarbij

$OPEX_{2007,arb}$ De operationele kosten van GTS in jaar 2007 die voortvloeien uit de kosten voor arbeid uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

$PV_{2008-2012,arb}$ De productiviteitsverandering voor de operationele kosten van GTS in jaar 2008-2012 die voortvloeien uit de kosten voor arbeid.

$$(11) \quad OPEX_{2012,e\&m}^e = OPEX_{2007,e\&m} \cdot T_{e\&m}$$

waarbij

$OPEX_{2012,e\&m}^e$ De verwachte operationele kosten van GTS in jaar 2012 die voortvloeien uit de kosten voor energie en materiaal.

$OPEX_{2007,e\&m}$ De operationele kosten van GTS in jaar 2007 die voortvloeien uit de kosten voor energie en materiaal uitgedrukt in prijzen van het jaar 2007;

$T_{e\&m}$ De trend in de prijzen voor energie en materiaal ten opzichte van het cpi.

2.2.2.2 Kapitaalslasten

$$(12) \quad CAPEX_{2012} = Rnd_{red,2012} \cdot AW_{2012} + Afs_{2012}$$

waarbij

$Rnd_{red,t}$ Het redelijke rendement in jaar 2012;

AW_{2012} De verwachte activawaarde van GTS aan het begin van jaar 2012, uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

Afs_{2012} De afschrijvingen van GTS in jaar 2012 op de activa.

$$(13) \quad AW_{2012} = \left(AW_{2008} + \sum_{t=2008}^{2011} Inv_t^e - \sum_{t=2008}^{2011} Afs_t \right)$$

waarbij

AW_{2008} De activawaarde van GTS aan het begin van het jaar 2008;

Inv_t^e De verwachte vervangingsinvesteringen van GTS in jaar t ;

Afs_t De afschrijvingen van GTS in jaar t op de activa.

(14)

$$AW_{2008} = \left((AW_{2005} + Inv_{2005} - Afs_{2005}) \cdot cpi_{2005} + Inv_{2006} - Afs_{2006} \right) \cdot cpi_{2006} + Inv_{2006} - Afs_{2006} \cdot cpi_{2007}$$

waarbij

AW_{2005} Het deel van de gestandaardiseerde activawaarde 2005 van GTS dat kan worden toegerekend aan de taken waar dit besluit op toeziet.

(15)
$$Inv_t = \sum_a Inv_{t,a}$$

waarbij

Inv_t De (verwachte) investeringen van GTS in jaar t ;

$Inv_{t,a}$ De (verwachte) investeringen van GTS in activa met een afschrijvingstermijn van a jaren in jaar t .

(16)
$$Afs_t = \sum_a Afs_{t,a}$$

waarbij

$Afs_{t,a}$ De afschrijvingen van GTS in jaar t op investeringen met een afschrijvingstermijn a , die nog niet geheel zijn afgeschreven.

(17)
$$Afs_{t,a} = \sum_{k=t-a}^t \left(\frac{Inv_{k,a}}{afstermijn_a} \right)$$

waarbij

$Inv_{k,a}$ De (verwachte) investeringen van GTS in activa met een afschrijvingstermijn van a jaren in jaar k ;

$afstermijn_a$ De afschrijvingstermijn a , uitgedrukt jaren.

2.3 *Redelijk rendement*

$$(18) \quad Rnd_{red,t} = WACC_{reëel,t}$$

waarbij

$WACC_{reëel,t}$ De reële 'weighted average cost of capital' vóór belastingen in jaar t ;

$$(19) \quad WACC_{reëel,t} = 5,5\%$$

2.4 *Rekenhoeveelheden*

$$(20) \quad rh_{t,i} = dgv_{t-2,i}$$

waarbij

$dgv_{t-2,i}$ Het daadwerkelijk gefactureerde volume voor tariefdrager i in jaar $t-2$ of het door de Raad geschatte volume vanwege een nieuwe tariefdrager i .

Bijlage B: Mogelijke aanleiding tot afwijking kostenoriëntatie

1. In hoofdstuk 5 van de methode heeft de Raad overwogen dat kostenoriëntatie van tarieven het uitgangspunt is, op basis van artikel 3 van de Verordening. De Raad heeft onderzocht of er een aanleiding is om af te wijken van dit uitgangspunt. Ten eerste heeft de Raad onderzoek laten uitvoeren naar het bestaan van 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen' (ook wel: *pipeline-to-pipeline competition*)⁴⁶. Ten tweede heeft de Raad beoordeeld of het zogenoemde 'Jepma-effect' aanleiding zouden kunnen geven tot het overwegen van een tarievenbenchmark. Ten derde heeft de Raad een analyse uitgevoerd op het door GTS ingebrachte document ten aanzien van de verplichting tot benchmarking⁴⁷. Deze drie analyses worden hieronder nader toegelicht.

1 Concurrentie tussen pijpleidingen

2. De Verordening geeft aan dat het benchmarken van tarieven een relevante overweging kan zijn, in het bijzonder als zich daadwerkelijk concurrentie tussen pijpleidingen voordoet. Daarbij merkt de Europese Commissie, in aanvulling op hetgeen in de Verordening plus toelichting staat beschreven, expliciet op⁴⁸:

*'In the event that benchmarking of tariffs is applied, the tariffs emerging may deviate from those that would accrue from a pure cost-based approach. Bearing in mind that cost-based tariffs might be the preferred option to promote the underlying objectives of the Regulation and Directive 2003/55/EC (to establish a well functioning internal market for gas) such an approach seems to be justified, if these objectives are thought to be better achieved by tariffs emerging from benchmarking. Therefore, the outcome of a benchmarking of tariffs by regulators may be taken into account where there is effective pipeline-to-pipeline competition and where tariffs based on actual costs incurred would distort this competition. The benchmarking therefore serves as a complementary method to the cost based approach.'*⁴⁹

⁴⁶ Dit begrip is ontleend aan overweging 7 van Verordening 1775/2005.

⁴⁷ Rapport Arthur D Little, The requirement for tariff benchmarking for European Gas Transmission, maart 2008.

⁴⁸ Commission staff working document..

⁴⁹ Commission staff working document.

3. Daarnaast merkt de Commissie op:
‘This does not mean that actual costs incurred “as so far as such costs correspond to those of an efficient and structurally comparable network operator and are transparent” should not be established or identified by the relevant regulatory authority. It means that the benchmarking of tariffs is a relevant consideration.’
4. De Raad verbindt daaraan de conclusie dat kostenoriëntatie van tarieven het uitgangspunt blijft en dat benchmarking (enkel) kan dienen als aanvullende methodiek die in overweging zou moeten worden genomen, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat met die tariefhoogte de doelstellingen van de Richtlijn beter zouden kunnen worden bereikt⁵⁰. In geval van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen zou het zo kunnen zijn dat tarieven die gebaseerd zijn op werkelijke kosten concurrentieverstorend werken.
5. Om te onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van concurrentie tussen pijpleidingen heeft de Raad onderzoek laten uitvoeren naar deze vorm van concurrentie. Het onafhankelijk onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle) heeft dit onderzoek in opdracht van de Raad uitgevoerd⁵¹. Brattle heeft onderzocht of het gastransportnet van GTS onderhevig is aan concurrentie van naburige gastransportnetwerken. Het eindrapport van dit onderzoek is als bijlage bij dit methodebesluit gevoegd en is tevens gepubliceerd op de internetpagina van DTe (www.dte.nl).
6. Brattle concludeert dat het netwerk van GTS geen concurrentiedruk ondervindt van transmissienetwerken in de ons omringende landen⁵². De Raad ziet dan ook geen aanleiding om bij het vaststellen van de methode van regulering een tarievenbenchmark toe te passen, in aanvulling op het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven. Hieronder wordt het onderzoek (methodiek en conclusies) van Brattle uiteengezet.

⁵⁰ Hierbij moet bijvoorbeeld in het oog worden gehouden dat de hoogte van de transporttarieven voor transmissie kan worden gezien als een toetredingsbarrière tot de verschillende nationale markten.

⁵¹ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007.

⁵² GTS hanteerde ten tijde van het vorige methodebesluit de stelling dat omleidingsstromen op zichzelf al een bewijs vormen voor daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. De Raad concludeert dat dat niet het geval is. Brattle heeft onderzocht of het netwerk van GTS dusdanig met een ander netwerk concurreert, dat GTS niet in staat zou zijn om winstgevend een substantiële prijsverhoging door te voeren. Het enkele feit dat er omleidingsstromen optreden is geen bewijs voor dusdanig sterke concurrentie.

Onderzoek Brattle: methodologie

7. Brattle heeft zowel naar de transporttaak als de kwaliteitsconversietaak gekeken. Aangezien onderhavig methodebesluit enkel ziet op het reguleren van de transporttaak van GTS, worden de conclusies van Brattle die (enkel) betrekking hebben op de kwaliteitsconversietaak hier buiten beschouwing gelaten.
8. In haar studie definieert Brattle daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen als volgt: bij afwezigheid van kostengeoriënteerde tariefregulering wordt GTS door aanwezige concurrentiedruk van omliggende netwerken beperkt in haar mogelijkheden om haar tarieven significant boven het huidige niveau te verhogen⁵³. Naar analogie van de zogenaamde SSNIP-toets, beschouwt Brattle een prijsverhoging van meer dan 10 % als significant⁵⁴. Daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen wordt derhalve gezien als de omstandigheid dat twee transmissiesystemen dusdanig met elkaar concurreren, dat er geen absolute noodzaak is om sec te reguleren op kosten, omdat concurrentie(druk) ervoor zorgt dat de tarieven op een redelijk niveau blijven ('tucht van de markt').
9. Om te onderzoeken of GTS al dan niet concurrentiedruk ondervindt op een bepaalde markt, moet allereerst de betreffende relevante markt worden bepaald. Een relevante markt is een markt die enerzijds wordt afgebakend door de aard van de desbetreffende producten of diensten en anderzijds wordt afgebakend door geografische ligging⁵⁵. Brattle stelt dat er in Nederland verscheidene relevante markten zijn. Ten eerste stelt zij dat er drie soorten productmarkten zijn. Ten tweede stelt zij dat voor elk van deze productmarkten geldt dat er meerdere relevante markten bestaan; namelijk op verschillende locaties. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat in Nederland sprake is van een ontkoppeld entry-exitsysteem. Dit houdt in dat het gas dat zich eenmaal in het netwerk van GTS bevindt, vrij verhandelbaar is. Hierdoor is niet per definitie sprake van gastransport van een bepaald entry naar een bepaald exitpunt.

⁵³ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 7.

⁵⁴ De SSNIP-toets is een veel gebruikte toets in de mededingingseconomie. Bij deze test wordt onderzocht of een marktpartij, in dit geval GTS, in staat zou zijn prijzen/tarieven structureel winstgevend te verhogen met 5-10%. Is dat het geval, dan beschikt deze marktpartij over een machtspositie.

⁵⁵ De relevante productmarkt wordt gevormd door die producten die door afnemers als onderling substitueerbaar worden beschouwd. De relevante geografische markt wordt bepaald door het gebied (locatie) waarbinnen bepaalde producten als onderling substitueerbaar worden beschouwd. Zie de Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5-13, Europese Commissie.

10. Brattle heeft uiteindelijk onderzocht of:
 - a. er concurrentiedruk is van andere netwerken bij het transporteren van gas naar een bepaald punt in het GTS-net (bestemmingsmarkt);
 - b. er concurrentiedruk is van andere netwerken bij het transporteren van gas vanaf een bepaald punt in het GTS-net (markt van oorsprong);
 - c. er concurrentiedruk is van andere netwerken bij het transporteren van gas over een bepaald tracé door Nederland tussen twee vaste punten of gebieden buiten Nederland (markt voor parallelle routes).

11. Brattle heeft de mate van concurrentie, die GTS op elk van bovengenoemde relevante markten ondervindt, kwantitatief en kwalitatief onderzocht en concludeert dat op geen van deze markten sprake is van een zodanige concurrentiedruk dat het toepassen van een tarievenbenchmark voor de hand zou liggen. Hieronder wordt per gedefinieerde markt nader ingegaan op de bevindingen en conclusies.

Bestemmingsmarkt⁵⁶

12. Voor elk gegeven exitpunt van GTS wordt de bestemmingsmarkt gedefinieerd als alle werkelijke aanwezige en potentiële pijpleidingen die met GTS (zouden) kunnen concurreren bij het transporteren van gas naar dat gegeven exitpunt toe. De bestemmingsmarkt wordt door Brattle onderverdeeld in binnenlandse exitpunten en grensexitpunten.

13. Brattle heeft onder meer onderzocht of het lucratief kan zijn voor afnemers om het transportnet van GTS (gedeeltelijk) te omzeilen door zelf een alternatieve pijpleiding aan te leggen naar dat exitpunt, zodat een afnemer geen aansluiting op het netwerk van GTS hoeft te hebben. Brattle komt echter tot de conclusie dat een dergelijke strategie nauwelijks kosteneffectief is, omdat voor het merendeel van de afnemers geldt dat de kosten (op jaarbasis) voor het bouwen van hun eigen pijpleiding na aftrek van de vermeden GTS-transportkosten, de huidige transporttarieven van GTS ver overschrijden, waardoor GTS haar tarieven significant (> 10%) zou kunnen verhogen ten opzichte van het huidige niveau zonder klanten te verliezen aan dit alternatief. Uitzondering daarop vormen binnenlandse exitpunten en grensexitpunten die zich binnen een straal van 20 tot 30 kilometer van een grensovergang bevinden.

14. Echter, er is nog een aantal andere factoren die de totstandkoming van alternatieve pijpleidingen belemmert, waardoor niet gesteld kan worden dat de betreffende exitpunten van GTS ook daadwerkelijk concurrentiedruk ondervinden.

⁵⁶ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 21 tot en met 30.

Naast de hoge kosten voor het bouwen van een alternatieve pijpleiding noemt Brattle namelijk ook een aantal praktische bezwaren die het bouwen van een alternatieve pijpleiding onaantrekkelijk maakt. Het gaat dan om zaken als “right-of-way” voordelen die GTS geniet bij het aanleggen van pijpleidingen in bepaalde gebieden en vergunningen die nodig zijn om een pijpleiding te kunnen aanleggen⁵⁷. Ook zouden afnemers moeten samenwerken om te kunnen profiteren van *economies of scale*, aangezien het niet economisch rendabel is om een alternatieve pijpleiding met slechts een beperkte capaciteit aan te leggen. Kostenvoordelen worden pas significant als deze alternatieve pijpleiding enige omvang heeft. Het voorbeeld van de pijpleiding van Zebra laat zien dat een dergelijk project enkel onder bijzondere en uitzonderlijke omstandigheden economisch rendabel kan zijn⁵⁸.

15. Brattle concludeert derhalve dat GTS de tarieven van de verschillende exitpunten, zowel binnenlandse als grensexitpunten, kan verhogen zonder zodanig veel klanten te verliezen dat een dergelijke verhoging niet winstgevend zou zijn.

*Markt van oorsprong*⁵⁹

16. Voor elk gegeven entrypunt van GTS wordt de markt van oorsprong gedefinieerd als alle werkelijke aanwezige en potentiële pijpleidingen die met GTS (zouden) kunnen concurreren bij het transporteren van gas, weg van dat gegeven entrypunt. De markt van oorsprong wordt door Brattle onderverdeeld in binnenlandse entrypunten, grensentrypunten en nieuwe entrypunten. Via de binnenlandse entrypunten wordt in Nederland geproduceerd gas in het netwerk van GTS gebracht. Via de grensentrypunten komt gas uit het buitenland in het netwerk van GTS terecht.
17. Net als voor de bestemmingsmarkt, komt Brattle tot de conclusie dat met betrekking tot binnenlandse en nieuwe entrypunten slechts onder zeer uitzonderlijke omstandigheden het aanleggen van een alternatieve pijpleiding een economisch rendabele optie kan zijn voor afnemers. Vanwege bijvoorbeeld “right-of-way”-voordelen en haar marktpositie zal GTS naar het oordeel van Brattle altijd een kostenvoordeel hebben bij het aanleggen en uitbreiden van capaciteit.

⁵⁷ Op basis van artikel 39a Gaswet wordt de Belemmeringenwet Verordeningen en Belemmeringenwet Privaatrecht toegepast op door netbeheerders in werking gehouden transportnetten; de voordelen die uit die van toepassing verklaring voortvloeien, gelden niet voor een partij die (nog) geen netbeheerder is.

⁵⁸ Zo waren ten tijde van dit project de verschillen tussen gasprijzen in het Verenigd Koninkrijk en Nederland aanzienlijk, waren er slechts een beperkt aantal afnemers betrokken relatief dichtbij de grens en omstandigheden die ertoe leidden dat vergunningen relatief eenvoudig konden worden verkregen. Zie ook: The Brattle Group, *Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS*, december 2007, p.27 tot en met 29.

⁵⁹ The Brattle Group, *Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS*, december 2007, p. 30 tot en met 32.

Tot slot is veel van het gas, dat via binnenlandse entrypunten in het netwerk van GTS terecht komt, bestemd voor de Nederlandse markt, waardoor het volledig omzeilen van het GTS-netwerk geen optie is.

18. Ten aanzien van de grensentrypunten heeft Brattle onderzocht of er een reële kans bestaat dat shippers hun gasstromen zullen omleiden voorbij Nederland, dan wel dat de gasafname afneemt, wanneer GTS haar tarieven (substantieel) verhoogt. Brattle komt tot de conclusie dat dit niet zal gebeuren. De reden is dat partijen vast zitten aan contracten die hen verplichten gas op een bepaald punt in het netwerk te brengen (entry) dan wel aan het netwerk te onttrekken (exit). Daarnaast is de vraag naar gas inelastisch en een stijging van de tarieven van GTS, die maar een klein deel uitmaken van de uiteindelijke totaalprijs en wordt doorberekend aan de klant, zal naar verwachting geen substantieel effect hebben op de hoeveelheid gas die wordt afgenomen.
19. Net als voor de bestemmingsmarkt concludeert Brattle derhalve dat GTS de tarieven van de verschillende entrypunten, voor zowel bestaande als nieuwe entrycapaciteit, kan verhogen zonder (zodanig veel) klanten te verliezen dat een dergelijke verhoging niet winstgevend zou zijn.

Markt voor parallelle routes⁶⁰

20. De markt voor parallelle routes wordt gedefinieerd als alle werkelijke aanwezige en potentiële pijpleidingen die met GTS (zouden) kunnen concurreren bij het transporteren van gas tussen een entrypunt en een exitpunt of tussen twee regio's. In het bijzonder heeft Brattle gekeken naar (mogelijke) concurrerende aanbieders van transportcapaciteit ten behoeve van zogenaamde transitstromen⁶¹. Transitstromen zijn gasstromen die weliswaar door Nederland gaan, maar waarbij entry en exit van het gas buiten Nederland plaatsvindt⁶². Brattle heeft alle mogelijke transitroutes geïdentificeerd en bekeken of er alternatieve aanbieders zijn met voldoende transportcapaciteit die de betreffende afstand tegen vergelijkbare tarieven als die van GTS zouden kunnen afleggen.

⁶⁰ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 32 tot en met 43.

⁶¹ Transitstromen vormen een onderdeel (deelmarkt) van de markt voor parallelle routes. The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 33.

⁶² Brattle kiest er bewust niet voor om parallelle routes te analyseren die, in tegenstelling tot transitstromen, in Nederland beginnen en eindigen. De reden is dat GTS de enige aanbieder is van transportdiensten in Nederland en de enige potentiële concurrentie zou kunnen komen van partijen die een eigen alternatieve pijpleiding bouwen. Op het gebrek aan potentiële concurrentiedruk van zulke alternatieve pijpleidingen is al eerder ingegaan in dit hoofdstuk. The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 33.

Met andere woorden: Brattle heeft onderzocht of GTS, bij afwezigheid van tariefregulering, op winstgevende wijze haar transporttarieven op transitroutes significant zou kunnen verhogen.

21. Brattle komt tot de conclusie dat op geen enkele van deze routes een serieus alternatief bestaat voor (gedeeltelijke) transport van gas via het GTS-netwerk en dat GTS zelfs in het merendeel van de gevallen een monopoliepositie heeft omdat er onvoldoende alternatieve transportcapaciteit beschikbaar is. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn dat de prijzen van alternatieve transportcapaciteit meer dan 110 % bedraagt van de huidige transporttarieven van GTS. Ook is er weinig alternatieve transportcapaciteit beschikbaar.
22. Dit leidt tot de omstandigheid dat, zelfs wanneer de transporttarieven in de ons omringende landen minder dan 110 % bedragen van die van GTS, GTS in staat zou zijn haar transporttarieven te verhogen met 10% (SSNIP-test) zonder (zodanig veel) klanten te verliezen dat een dergelijke verhoging niet winstgevend zou zijn⁶³. Ook het feit dat GTS aanzienlijke *economies of scale*-voordelen heeft bij het bijbouwen van capaciteit speelt hierbij een rol. Voor andere aanbieders van transportcapaciteit is het niet economisch rendabel om een alternatieve pijpleiding door Nederland aan te leggen om zo gastransport via het GTS-netwerk te kunnen vermijden.
23. Net als voor de bestemmingsmarkt en markt van oorsprong concludeert Brattle derhalve dat GTS op de transitmarkt de transporttarieven kan verhogen zonder (zodanig veel) klanten te verliezen dat een dergelijke verhoging niet winstgevend zou zijn.

Gevoeligheidsanalyse

24. Het onderzoek van Brattle is uitgevoerd op basis van de aanname dat GTS-tarieven niet onderhevig zijn aan regulering, waardoor GTS haar tarieven ook daadwerkelijk winstgevend zou kunnen verhogen. Echter, in werkelijkheid worden de tarieven van GTS gereguleerd. Brattle heeft onderzocht of de conclusies van haar onderzoek gevoelig zijn voor de hypothetisch omstandigheid dat de vast te stellen gereguleerde tarieven hoger liggen dan het huidige niveau, waardoor het verder verhogen van deze tarieven door GTS niet langer (winstgevend) zou kunnen gebeuren⁶⁴.

⁶³ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 43.

⁶⁴ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 43 en 44.

25. Brattle komt tot de conclusie dat GTS in staat zou zijn om haar tarieven aanzienlijk te verhogen. Zelfs als GTS de huidige tarieven zou verhogen met 25% dan zal zij naar verwachting nog steeds niet blootgesteld worden aan effectieve pijpleidingenconcurrentie
26. Tot slot heeft Brattle onderzocht of het ontstaan van meerjarige transportcontracten van invloed is op de eerder getrokken conclusies⁶⁵. Zulke contracten zouden er mogelijk toe kunnen leiden dat meer secundaire handel in transportcapaciteit ontstaat waardoor partijen in staat zouden zijn om met GTS lagere transporttarieven uit te onderhandelen voor de totale looptijd van een contract.
27. Brattle concludeert dat niet verwacht mag worden dat meerjarige transportcontracten een substantieel effect zullen hebben op de positie van GTS en de mogelijkheid van GTS om tarieven substantieel te verhogen. Zo maken de transportkosten een te beperkt onderdeel uit van de totale kosten waardoor het uitonderhandelen van (substantieel) lagere transporttarieven onvoldoende interessant en dus niet doorslaggevend is bij het financieel rond krijgen van grootschalige projecten. Ook is er nauwelijks secundaire handel in transportcapaciteit te verwachten, aangezien een beperkt aantal shippers over het merendeel van alle transportcapaciteit beschikt⁶⁶.

Samenvattende conclusies van de Raad

28. De Raad is van oordeel dat het onderzoek van Brattle aantoont dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat er zodanige concurrentie tussen pijpleidingen plaatsvindt dat daarvan een disciplinerende werking uitgaat op de transporttarieven als gehanteerd door GTS. Dit betekent dat GTS, bij het ontbreken van tariefregulering, een prikkel zou hebben om haar tarieven te verhogen. Dit leidt immers tot een hogere winst. Door het ontbreken van voldoende concurrentiedruk zou GTS hier ook toe in staat zijn.
29. De Raad is van oordeel dat Brattle de studie gedegen en zorgvuldig heeft uitgevoerd doordat zij zowel onderzoek heeft verricht naar reeds bestaande als ook potentiële concurrentie tussen pijpleidingen. Ook heeft Brattle een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd voor mogelijk toekomstige ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de conclusies van het rapport. Hierdoor zijn naar het oordeel van de Raad de conclusies voldoende robuust om deze te kunnen betrekken bij de totstandkoming van onderhavig methodebesluit.

⁶⁵ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 44 tot en met 47.

⁶⁶ Vier shippers hebben de beschikking over 80% van de transportcapaciteit. The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 45.

Daar komt bij dat de conclusies van Brattle tijdens de klankbordgroep werden onderschreven door GasTerra. Daarin wordt aangegeven dat de vlakke tarifiering⁶⁷ door GTS en een gebrek aan beschikbare capaciteit in alternatieve netwerken daadwerkelijke concurrentie tegengaan en concurrentie tussen pijpleidingen in theorie enkel zou kunnen optreden op de Noord-Zuid routes (H-gas). Zoals eerder aangegeven toont het onderzoek van Brattle echter aan dat de disciplinerende werking daarvan onvoldoende is om te kunnen spreken van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen.

30. Al met al ziet de Raad geen aanleiding om bij de vaststelling van gereguleerde tarieven rekening te houden met de tarieven in de ons omringende landen.

2 Jepma-effect

2.1 *Aanleiding om Jepma-effect te onderzoeken*

31. In de aanloop naar het door het CBb vernietigde methodebesluit voor de periode 2006-2009 en in de beroepsfase heeft GTS gesteld dat de Raad in de (nieuw) vast te stellen methode van regulering rekening moet houden met het (mogelijk) optreden van het zogenaamde Jepma-effect dat de leveringszekerheid in Nederland in gevaar zou kunnen brengen. Het **Jepma-effect** kan worden omschreven als het effect dat, als gevolg van gunstiger transportcondities (transportvoorwaarden en of -tarieven) ten opzichte van naburige netwerken, omleidingsstromen tot stand zullen komen die een dusdanig grote vraag naar capaciteit tot gevolg hebben dat de leveringszekerheid van binnenlandse afnemers in gevaar komt.
32. GTS gaf bij de voorbereiding van het vernietigde methodebesluit aan dat, wanneer het methodebesluit leidt tot te lage tarieven voor transport over het landelijke gastransportnet, er zoveel extra vraag naar capaciteit zou ontstaan, dat de leveringszekerheid in Nederland in gevaar zou komen⁶⁸.

⁶⁷ Dit wil zeggen dat er (te) weinig verschil in hoogte is tussen het laagste en hoogste entry- en exittarief als gehanteerd door GTS waardoor het omleggen van gaststromen onvoldoende financieel interessant is.

⁶⁸ Schriftelijke zienswijze GTS op ontwerp-methodebesluit, 29 juni 2005: 'De door DTe/de Raad voorgestelde regulering voor GTS – vergaande omzetregulering op cost plus basis – tast niet alleen de markt- en vermogenspositie van GTS aan (mede in verhouding tot buitenlandse transmissiebedrijven) maar creëert ook gevaren voor de leveringszekerheid (Jepma-effect)'. 'Deze omleidingsstromen kunnen op hun beurt resulteren in het zogenaamde 'Jepma-effect'. Dit effect houdt in dat de omleidingsstromen gas met nationale bestemming verdringen en zo de binnenlandse leveringszekerheid in gevaar brengen'.

Ter onderbouwing van haar stelling heeft GTS in de aanloop naar het vernietigde methodebesluit een tweetal rapporten⁶⁹ overgelegd waarin dit zogeheten Jepma-effect wordt omschreven. GTS beredeneert hierbij onder meer dat het bestaan van omleidingsstromen bewijst dat er sprake is van 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen' als bedoeld in de Verordening. GTS stelt dat de Raad in de methode van regulering rekening moet houden met het Jepma-effect, door de tarieven niet (enkel) op de onderliggende kosten te baseren, maar deze (tevens) afhankelijk te laten zijn van de hoogte van de tarieven in de ons omringende landen (benchmarken). Ook in de voorbereiding van het onderhavige methodebesluit heeft GTS een rapport aangeleverd waarin wordt ingegaan op de noodzaak tot het uitvoeren van een tarievenbenchmark, in plaats van de tarieven op onderliggende kosten te baseren.

33. De Raad heeft in de voorbereiding van de onderhavige methode onderzocht of het Jepma-effect een reden is om bij het opstellen van de methode een ander uitgangspunt te kiezen dan kostengeoriënteerde tarieven. De Raad ziet naar aanleiding van deze analyse geen aanleiding om bij het vaststellen van de methode van regulering een tarievenbenchmark toe te passen, in aanvulling op het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven. Hieronder wordt aangegeven hoe de Raad tot deze conclusie is gekomen.

2.2 Toelichting Jepma-effect

34. Op het Nederlandse gastransportnet kunnen verscheidene gasstromen worden onderscheiden aan de hand van de herkomst en de bestemming van het gas. Er stroomt gas naar binnenlandse eindafnemers en naar buitenlandse bestemmingen. Gas dat naar het buitenland wordt getransporteerd, kan worden onderverdeeld in gas dat zijn oorsprong vindt in Nederland (export) en gas dat op doorreis is in Nederland (transit).
35. Zowel binnenlandse stromen als export en transitstromen maken gebruik van hetzelfde gastransportnet; indien de ene gasstroom meer capaciteit nodig heeft, zou dit ten koste kunnen gaan van de capaciteit die voor de andere gasstroom beschikbaar is. Reserveren van capaciteit op het transportnet vindt plaats via het first-come-first-serve principe⁷⁰.

⁶⁹ Rapport Prof. Dr. Mr. C.J. Jepma, "Hydra, Aantasting van leveringszekerheid", september 2004 en rapport M. Boots en J. De Joode, ECN, 'Druk in de gasleiding, Verband tussen tarieven voor gastransport, omleidingsstromen en congestie in Nederland', januari 2005.

⁷⁰ Zie technische codes: Transportvoorwaarden Gas - LNB 2.1.2. Dit principe houdt in dat degene die het eerst capaciteit boekt, recht heeft op die capaciteit.

Vanwege dit allocatie mechanisme is het theoretisch mogelijk dat een marktpartij met een binnenlandse bestemming geen transportcapaciteit kan bemachtigen omdat een deel van de beschikbare capaciteit is gecontracteerd voor transitstromen.

36. Marktpartijen, die verschillende netwerken kunnen gebruiken om hun eindbestemming te bereiken, zouden er in theorie voor kunnen kiezen hun gasstromen om te leiden via het netwerk waarop de meest gunstige transportcondities van toepassing zijn. De transporttarieven vormen onderdeel van deze transportcondities. Omleidingsstromen ten behoeve van transit zouden in theorie een dusdanig grote vraag naar capaciteit tot gevolg kunnen hebben dat de leveringszekerheid van binnenlandse afnemers in gevaar komt. De toenemende vraag naar capaciteit als gevolg van omleidingsstromen zou er in theorie toe kunnen leiden dat binnenlandse shippers of eindverbruikers niet in staat zijn de capaciteit te contracteren die zij nodig hebben, omdat die reeds is uitverkocht (contractuele congestie)⁷¹.

2.3 Geeft Jepma-effect reden tot benchmarken?

37. De Raad is van oordeel dat het Jepma-effect geen reden tot benchmarken geeft. Hieronder wordt nader uitgewerkt waarom de Raad deze mening is toegedaan.

Daadwerkelijk optreden Jepma-effect niet aangetoond

38. De Raad is van mening dat niet is aangetoond dat het in theorie mogelijke Jepma-effect ook daadwerkelijk is opgetreden in de afgelopen jaren en de leveringszekerheid in gevaar zou zijn. GTS heeft daarvan geen bewijzen kunnen overleggen. De Raad heeft GTS in de voorbereiding van dit besluit gevraagd aan te geven aan te tonen of de leveringszekerheid in de afgelopen jaren daadwerkelijk in gevaar is gekomen, als gevolg van de lagere transporttarieven⁷². GTS geeft in de reactie op het informatieverzoek aan dat zij geen administratie bijhoudt van afgewezen transportaanvragen en daardoor de gestelde vragen niet kan beantwoorden.

⁷¹ De Raad merkt op dat het Jepma-effect niet tot fysieke congestie zal leiden, zoals in het rapport van professor Jepma verondersteld. Het *ineens* wegvallen van de gasdruk vanwege het Jepma-effect is iets dat niet kán optreden. Shippers moeten immers een dag van tevoren laten weten hoeveel gas zij daadwerkelijk op entries willen aanbieden en op exits willen afnemen (nomineren). Potentiële transportproblemen zijn daardoor altijd vooraf bij GTS bekend, zodat zij preventieve maatregelen kan nemen om korte termijn problemen op te lossen. Dit vormt onderdeel van de transporttaak van GTS. Indien er structureel meer vraag dan aanbod is, dan rust op GTS de plicht om lange termijn maatregelen te nemen, door extra capaciteit bij te bouwen. Zie ook: Commission Staff working document on capacity allocation and congestion management, SEC (2007) 822, p. 2 en 6: *'However, the capacity requests resulting in long-term contractual congestion may be of a nature that justifies economically viable investments, so that the congested situation could be solved by investing in new capacity.'*

⁷² Informatieverzoek op basis van artikel 35 juncto 34 Gaswet, kenmerk: 102814_2/51.B845, uitgestuurd op 1 april 2008.

Daardoor zou het verstrekken van een uitputtende opsomming van het aantal gevallen waarin het Jepma-effect zich zou hebben voorgedaan, niet mogelijk zijn. Doordat GTS geen gegevens heeft aangeleverd die het bestaan van het Jepma-effect in de praktijk aantonen, heeft de Raad geen reële aanwijzingen die de stelling van GTS inzake concurrentie en leveringszekerheid ondersteunen.

39. Evenmin zijn er signalen van afnemers bij de Raad binnengekomen. In de klankbordgroep waarin aandacht aan het Jepma-effect is besteed, hebben belangenorganisaties geen melding gemaakt van mogelijke gevallen van het Jepma-effect. Ook in het kwaliteits- en capaciteitsdocument⁷³ van GTS, dat bij uitstek bestemd is voor informatie over kwaliteitsbeheersing en transportcapaciteit, wordt geen melding gemaakt van het optreden van het Jepma-effect, verdringing of structurele capaciteitsproblemen in de afgelopen jaren.
40. De Raad concludeert derhalve dat zich gedurende afgelopen jaren geen problemen voor de leveringszekerheid hebben voorgedaan als gevolg van de lagere transporttarieven. Voor zover zich toch capaciteitsproblemen hebben voorgedaan is het niet aannemelijk dat omleidingsstromen daarvan de oorzaak zijn. Het Jepma-effect doet zich in de praktijk derhalve niet voor. De Raad acht op grond hiervan niet aannemelijk dat het effect in de komende jaren zal optreden.

Grootste gedeelte afnemers beschermd tegen verdringing (effect)

41. Ook als het Jepma-effect zich in theorie kan voordoen, is er volgens de Raad geen reden hiermee in de tariefregulering rekening te houden. Het merendeel van de binnenlandse afnemers kan immers niet meer worden geconfronteerd met mogelijke verdringing, doordat er in december 2007 in de technische codes⁷⁴ een beschermingsmaatregel is geïntroduceerd. Deze maatregel maakt blokboekingen voor de capaciteit op OV-GOSsen⁷⁵ mogelijk. Deze maatregel houdt in dat de volledige plancapaciteit⁷⁶ op de OV-GOSsen wordt gecontracteerd door de gezamenlijke shippers die op dat punt actief zijn. Door het collectief boeken wordt gegarandeerd dat er altijd de exitcapaciteit is geboekt die overeenkomt met de maximale capaciteit die benodigd is voor alle aangeslotenen op de achterliggende regionale netten.

⁷³ Kwaliteits- en capaciteitsdocument 2007, GTS, overhandigd op basis van artikel 8 van de Gaswet en de Rapportage Kwaliteitsindicatoren 2007.

⁷⁴ Besluit 102673/17 van 19 december 2007, tot wijziging van de voorwaarden ex artikel 12b eerste lid van de Gaswet met betrekking tot de contractering van capaciteit op OV-exitpunten.

⁷⁵ Zie voetnoot 11.

⁷⁶ Plancapaciteit is de totaal benodigde exitcapaciteit voor de exitpunten die een verbinding vormen tussen het GTS-net en een regionaal gastransportnet zoals jaarlijks wordt vastgesteld in de planningscyclus van GTS en die gelijk is aan de exitcapaciteit die nodig is op extreem koude dagen (-17 graden in de Bilt), verminderd met de exitcapaciteit voor pieklevering.

In dezelfde wijziging van de codes is ook bepaald dat voor kleinverbruikers achter een *niet OV-exitpunt* voldoende exitcapaciteit wordt gereserveerd door GTS.

42. Uit onderzoek van bureau TPA Solutions⁷⁷ (hierna: TPA) dat is uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van deze bepaling, is gebleken dat met de blokboeking het optreden van het Jepma-effect voor alle afnemers achter OV-GOSsen wordt voorkomen. TPA concludeert dat, als de som van de vaste (niet-afschakelbare) entry capaciteit ten minste gelijk is aan de som van de benodigde gediversifieerde exit capaciteit⁷⁸, in voldoende mate rekening wordt gehouden met de kanttekeningen die professor Jepma heeft geplaatst bij de transportzekerheid voor het overgrote deel van de afnemers in Nederland. TPA concludeert in haar rapport dat het vanuit technisch oogpunt de taak van GTS is om ervoor te zorgen dat de (niet-afschakelbare) entrycapaciteit op zijn minst gelijk is aan de (gediversifieerde) exitcapaciteit. Ook is GTS verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat er voldoende transportcapaciteit is om het gas van het entry punt naar het exit punt te transporteren. Gezien deze taken van GTS is door middel van de blokboeking voldoende transportcapaciteit beschikbaar ten behoeve van de afnemers achter de OV-GOSsen.
43. GTS heeft in haar reactie op het TPA-rapport over de invloed van de maatregel op het Jepma-effect het volgende opgemerkt⁷⁹:
- ‘Het Jepma-effect vindt zijn oorzaak in kunstmatige tariefverschillen. Dit betekent concreet dat iedere non-discriminatoire methode van capaciteitstoewijzing ceteris paribus tot dezelfde problemen zal leiden. Bij blijvende tariefverschillen is het Jepma-effect enkel te vermijden als shippers of aangeslotenen tijdig langjarig gaan contracteren. Dat wordt door de nieuwe methodiek bereikt voor verbruikers achter het RNB GOS⁸⁰.’*
- GTS onderschrijft dus, evenals de Raad, dat deze maatregel afnemers achter de OV-GOSsen tegen het Jepma-effect beschermt.
44. Direct aangeslotenen op het GTS-net worden door deze maatregel niet beschermd. Ten aanzien van de overweging om voor deze afnemers eveneens een blokboeking in te voeren heeft de Raad in het besluit tot wijziging van de codes het volgende opgemerkt:

⁷⁷ TPA Solutions Limited, Advice on the design of the Gas Transport Services (“GTS”) capacity regime, mei 2007.

⁷⁸ Gediversificeerde exitcapaciteit is de exitcapaciteit waarbij rekening is gehouden met ongelijktijdigheid in verbruik van de afnemers.

⁷⁹ Schriftelijke reactie van GTS op het rapport, brief d.d. 29 juni 2007.

⁸⁰ Een RNB GOS is hetzelfde als een OV GOS, zijnde een openbare voorziening-GOS, waarop de regionale distributienetten zijn aangesloten.

‘Voor de direct aangeslotenen is er geen noodzaak tot het maken van een gelijksoortige regeling. Afnemers zijn immers individueel prima in staat om goede afspraken over exitcapaciteit te maken, hetzij met GTS hetzij met de beleverende shipper. Het opnemen van de direct op het landelijk gastransportnet aangeslotenen in de regeling is daarom onnodig.’

45. Voor deze partijen geldt dat zij zelf de verantwoordelijkheid hebben om tijdig capaciteit te boeken. Eindverbruikers die rechtstreeks op het landelijk gastransportnet zijn aangesloten, hebben daadwerkelijk de mogelijkheid zelf exitcapaciteit te boeken⁸¹. Partijen die weldenkend handelen zullen ruim voordat hun transportcontract afloopt, dit contract (indien nodig) proberen te verlengen zodat voor hen niet *ineens* een capaciteitsprobleem ontstaat. Naar het oordeel van de Raad is een technische maatregel, die mogelijk moet maken dat ook direct aangeslotenen altijd gegarandeerd kunnen beschikken over exitcapaciteit, niet nodig. De Raad acht bovendien het risico dat deze partijen ook daadwerkelijk ‘verdrongen’ worden, zeer klein. Zoals gezegd kunnen zij een afwijzing van hun transportverzoek voorkomen door tijdig capaciteit te boeken.
46. Al met al is de Raad van mening dat GTS op geen enkele wijze heeft aangetoond dat sprake is van een reëel risico voor de leveringszekerheid, laat staan van een reeds bestaande ernstige bedreiging van de leveringszekerheid, dat er reden zou zijn om een beschermingsmaatregel voor de groep grootverbruikers te overwegen.

Geen juridische basis benchmarking in verband met leveringszekerheid

47. Ten overvloede merkt de Raad op dat de Europese regelgeving geen ruimte laat om bij de vaststelling van de tarieven rekening te houden met tarieven in omliggende landen, in verband met het veiligstellen van de binnenlandse leveringszekerheid. Leveringszekerheid wordt niet als doel op zich genoemd bij tariefregulering⁸². De Verordening maakt duidelijk dat benchmarking relevant kan zijn, indien een tariefvergelijking eraan kan bijdragen dat de tarieven de efficiënte kosten reflecteren en een redelijk rendement opleveren. Er wordt nergens melding gemaakt van het gebruik van benchmarking van tarieven om de extra vraag naar transitcapaciteit teniet te doen, noch blijkt uit de doelen van de verordening dat benchmarking voor dat doeleinde gebruikt zou kunnen worden. Relevant hierbij is dat de Verordening in artikel 5 juist andere mechanismen dan tariefdifferentiatie(s) voorschrijft om een goede verdeling van de transportcapaciteit te waarborgen.

⁸¹ Dit recht is vastgelegd in artikel 3.4.1. van de Transportvoorwaarden Gas – LNB; hetzelfde recht van deze afnemers is in artikel 12b, lid 2a van de Gaswet vastgelegd.

⁸² Wel wordt systeemintegriteit genoemd als één van de facetten waarmee rekening moet worden gehouden; dit speelt echter een rol in het bepalen van de hoogte van het redelijke rendement en niet in het vaststellen van de reguleringssystematiek als zodanig.

Om die reden acht de Raad de stelling dat de Verordening de ruimte zou laten om de tarieven te verhogen om de leveringszekerheid veilig te stellen, juridisch niet houdbaar.

Alternatieve remedies verdienen de voorkeur

48. Voor zover leveringszekerheid al een reden zou kunnen zijn tot het uitvoeren van een tarievenbenchmark, dan acht de Raad een dergelijke maatregel (substantiële tariefverhoging) niet redelijk en proportioneel. Immers, slechts een klein deel van de afnemers van GTS zal door de maatregel worden beschermd (enkel de grootverbruikers die rechtstreeks op het GTS-net zijn aangesloten), terwijl een veel grotere groep afnemers aan de maatregel zal moeten meebetalen. Dit kan als volgt worden toegelicht. Het doel van de beschermingsmaatregel is de transitieurs een andere route te laten kiezen door hogere tarieven te introduceren. Het is echter niet mogelijk op een punt in het netwerk onderscheid te maken in tarieven naar bestemming of herkomst van het gas, aangezien dat discriminatie zou inhouden. Een tariefverhoging zou dus eveneens voor binnenlandse verbruikers gaan gelden die al beschermd zijn, en dus geen profijt hebben van de maatregel.
49. Overigens biedt een benchmark slechts beperkte ruimte voor afwijking van kostengeoriënteerde tarieven. Uit artikel 3 van de Verordening blijkt dat het slechts gaat om een *aanvulling* op het beginsel van kostenoriëntatie; er is geen sprake van een *afwijking* of *vervanging* van het principe van kostengeoriënteerde tarieven. Een benchmark zou dus slechts leiden tot een beperkte opwaartse of neerwaartse beweging van de tarieven. Aangezien uit het rapport van Brattle blijkt dat een substantiële verandering van de tarieven van maximaal 10 %⁸³ niet tot gevolg heeft dat voldoende shippers zullen kiezen voor een andere route dan via het GTS-net, heeft een tariefverhoging niet het gewenste effect. Immers, het doel van de tarievenbenchmark zou zijn om door hogere tarieven de leveringszekerheid veilig te stellen; ook bij tariefverhoging met 10% zullen transitshippers echter niet voor een andere route kiezen.
50. Tot slot merkt de Raad op dat een te grote afwijking van kostengeoriënteerde tarieven niet in de rede ligt, aangezien de betreffende Verordening EU-breed geldt en dus ook de ons omringende landen tarieven zullen (moeten gaan) vaststellen, die zoveel mogelijk de efficiënte kosten weerspiegelen. De verwachting is dus dat tarieven uiteindelijk internationaal zullen convergeren.

⁸³ Een verhoging van de tarieven met meer dan 10 % zou betekenen dat de kostenoriëntatie volledig wordt verlaten, wat strijd met de Verordening zou opleveren.

Conclusies van de Raad

51. Al met al concludeert de Raad dat niet bewezen is dat het Jepma-effect zich daadwerkelijk heeft voorgedaan in de afgelopen jaren. Voor de komende jaren vormt dit effect aldus de Raad dan ook geen risico. Voor zover het Jepma-effect al een reëel risico zou vormen, kan en zou het niet zou moeten leiden tot afwijking van het beginsel van kostenoriëntatie. De Raad ziet dan ook geen reden om vanwege het Jepma-effect de GTS-tarieven te baseren op tarieven in de ons omringende landen.

3 Ingebracht document GTS inzake benchmarking

52. GTS heeft tijdens de voorbereiding van het onderhavige methodebesluit een discussiedocument ingebracht ten aanzien van het onderwerp benchmarken van tarieven. In het rapport wordt de stelling gehanteerd dat op (voormalig) geïntegreerde gasbedrijven die qua eigendom gesplitst zijn, het uitgangspunt van kostenoriëntatie niet meer van toepassing is. De Raad zou verplicht zijn bij de regulering van GTS een tarievenbenchmark uit te voeren en de uitkomsten daarvan mee te nemen in de tariefvaststelling.
53. De Raad deelt de conclusies die in het rapport worden weergegeven, niet. De Raad constateert dat het rapport uitgaat van de onjuiste veronderstelling dat het bij juridisch dan wel qua eigendom gesplitste gasbedrijven niet meer nodig zou zijn om kostengeoriënteerde tarieven te rekenen om kruissubsidiëring te voorkomen. Het voorkomen van kruissubsidiëring is niet de enige reden waarom kostenoriëntatie het uitgangspunt van de tarieven vormt. Dit uitgangspunt is ook als zodanig vastgelegd in artikel 3 van de Verordening⁸⁴. Ook uit de Duitse vertaling blijkt duidelijk dat het instrument benchmarking een aanvullend karakter heeft. De Raad onderschrijft dat, ook wanneer er geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen, benchmarking een relevante overweging kan vormen. Zoals hiervoor weergegeven heeft de Raad echter geen reden om benchmarking toe te passen. Aangezien de Raad geen aanleiding ziet om met de uitkomsten van een tarievenbenchmark rekening te houden, acht de Raad het niet zinvol om een tarievenbenchmark uit te voeren.

⁸⁴ Zowel uit de Engelse, Nederlandse als Duitse vertaling blijkt duidelijk dat kostenoriëntatie het uitgangspunt is.

Bijlage C: Materiële vaste activaklassen en afschrijvingstermijnen

TRANSPORTONAFHANKELIJKE MATERIËLE VASTE ACTIVA	
Afschrijvingstermijn	Overige materiële vaste activa
0	Terreinen
5	Procesondersteunende informatiesystemen
10	Andere vaste bedrijfsmiddelen*
25	
30	Overige gebouwen** en magazijnen
45	
55	

TRANSPORTAFHANKELIJKE MATERIËLE VASTE ACTIVA					
Afschrijvings- termijn	Hoge druk ($P \geq 200$ mbar)	Lage druk ($P \leq 200$ mbar)	Overige netwerkactiva	Gas- meters	Overige materiële activa
0	Terreinen	Terreinen			
5					Proces- ondersteunende informatie- systemen
10					
25			Overige netwerkactiva		
30	Gasdruk- installaties en bijbehorende gebouwen Hoge druksets	Gasdrukinstallaties en bijbehorende gebouwen		Gasmeters ten behoefte van bedrijfsgebruik EVHI***	
45		Hoofdleidingen Afsluiters Kunstwerken			
55	Hoofdleidingen Afsluiters Kunstwerken Kathodische bescherming				

* Hieronder valt in ieder geval telemetrie ten behoeve van bedrijfsgebruik

** Gebouwen niet zijnde gebouwen behorende bij gasdrukinstallaties

*** Elektronisch Volume Herleidings Instrument